



Documentos de análisis

**Un análisis de la
propuesta de
«financiación singular»
para Cataluña**

Mayo de 2024

FUNDACIÓN
CIVISMO

civismo.org

Un análisis de la propuesta de «financiación singular» para Cataluña

El marco legal y político de la tributación en España

El marco legal financiero y tributario de España no es ajeno a las características sociales y económicas de nuestro país. Dentro del intrincado sistema de financiación del Estado se acumulan, en una suerte de equilibrio inestable, leyes de distinto rango, singularidades concedidas en el proceso de transición democrática, principios del sistema que se respetan con mayor o menor interés y un bilateralismo negociador que impacta cada vez más al sistema y lo aleja de la homogeneidad.

Siguiendo un recorrido jerárquico y temporal del sistema, la Constitución de 1978, máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico, instauró en España un modelo descentralizado de organización territorial dividido fundamentalmente en tres niveles administrativos: el estatal, el autonómico y el local.

Con carácter general este modelo organizativo supone que cada nivel de gobierno tiene asignadas sus propias competencias, ejercibles con

autonomía respecto de las demás. De igual manera, esta autonomía se debe de ver vertebrada mediante un sistema de financiación acotado de manera general por los principios rectores establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución Española, a saber:

- 1. Principio de autonomía financiera:** concede a las autonomías la capacidad de gestión de recursos de forma separada a la del Estado.
- 2. Principio de coordinación:** supone que, a pesar de la autonomía financiera, se debe tener en cuenta que existen más instituciones con las que es necesario entenderse.
- 3. Principio de solidaridad:** busca que las autonomías con más recursos asistan a las que tienen menos, para que puedan ofrecer servicios esenciales. Es, sin duda, el principio que provoca mayores conflictos en la práctica.

Como nota al pie de este sistema y para congratulación del legislador y su voluntad descentralizadora, obtenemos que **España es el segundo país del mundo con más autoridad política en manos de sus gobiernos**

regionales, como señala el *Regional Authority Index* realizado por la Universidad de Oxford. Posteriormente veremos cómo esta afirmación esconde más sombras de las que aparenta arrojar.

Entrando en la propia práctica, las CCAA de régimen común¹ pueden financiarse de tres maneras distintas. La primera de ellas, mediante los impuestos **compartidos** con la administración central (IRPF, IVA y especiales); en segundo lugar, a través de los **impuestos cedidos** y recaudados exclusivamente por las propias autonomías y, por último, gracias a los **fondos** (de garantía, de suficiencia global y de convergencia autonómica), siendo esta última la única forma que genera ingresos no provenientes de una contribución directa por parte de los ciudadanos y siendo esta parte crucial en el análisis que nos incumbe.

Es necesario en este punto realizar una consideración referente al proceso de desconstitucionalización del sistema de financiación y las diferencias entre el sistema general y foral. La referida desconstitucionalización deriva de que

¹ Aquellas regidas por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) efectuada por la Ley Orgánica 3/2009. En la práctica, estas equivalen a todas las CCAA menos la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra y Canarias, para ciertos efectos tributarios.

la propia Carta Magna remite las normas principales a la ley orgánica con el objetivo de realizar el lógico desarrollo teórico y la adaptación específica que requiere el sistema tributario. Dicha ley orgánica, la LOFCA, ha facilitado las reformas, dejando por el contrario abierto de forma permanente el sistema, con el peligro de que se improvisen reformas basadas en la conveniencia política que requiera el momento. La falta de criterios fundamentales uniformes en la legislación y en el propio texto constitucional, agravada por la excesiva flexibilidad que requiere la negación política no ha hecho más que aflorar esta problemática.

El nuevo sistema de financiación tiene como ejes básicos el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas respecto a el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.

Este equilibrio implícito en el enunciado de los ejes ve limitado su encaje en la práctica por el mero hecho de contraponer intereses entre las distintas administraciones y los partidos que las gobiernan. Tan agravada es la situación que la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos parece más un deseo imposible que un verdadero eje vertebrador de la función pública recaudatoria.

Haciendo hincapié en esta oposición de intereses entre la equidad interterritorial y los anhelos de una mayor (aun teniendo en cuenta el referido estudio de la Universidad de Oxford) autonomía de ciertas regiones, no necesariamente genera que en la teoría ambos ejes sean opuestos e incompatibles entre sí. No es así en la práctica, donde la ausencia de un organismo cohesionador con poder efectivo y real hace que la teoría quede exclusivamente para los libros.

Un ejemplo para poder entender esta idea se puede obtener con la Comunidad de Madrid, quien recaudó 26.052 millones de euros en ingresos tributarios teóricos. De ese dinero, 6.313 millones fueron a parar a otras 12 CCAA de régimen general (sin incluir País Vasco y Navarra, pertenecientes al sistema foral), como refleja los datos publicados por FEDEA y Hacienda. En el cuanto menos curioso supuesto de que la Comunidad de Madrid fuere gobernada por un partido político que defendiera entre sus postulados que todo el dinero recaudado a través de los impuestos de los madrileños no saliese de la propia Comunidad Autónoma y alineada con los propios principios de autonomía y refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, podría “forzar”, doblando aún más el ya de por sí flexible sistema, que esa aportación de 6.313 millones de euros fuese reducida a su mínima o nula expresión, abonando al Estado únicamente el gasto de las

competencias no transferidas como el gasto de Defensa.

La gran escasez y debilidad de las relaciones interautonómicas es a todos los aspectos, la deficiencia más importante del Estado autonómico actual, impulsada más si cabe por auge de los partidos independentistas, nacionalistas o regionalistas. Esta crítica al régimen político actual se basa precisamente en la escasez de relaciones horizontales entre CCAA y **el abuso del bilateralismo en las relaciones entre el Gobierno estatal y las CCAA, que reduce la norma tributaria a mera moneda de cambio en la negociación política.**

La descentralización política no ha ido acompañada de una necesaria articulación equivalente de los distintos poderes. No deja de ser irónico que el sistema de descentralización, ampliamente inspirado en el ejemplo alemán, carezca por completo de la multiplicidad de formas de colaboración o relaciones intergubernamentales que caracterizan al federalismo teutón y en general al federalismo moderno en el cual se basa. El arriba mencionado regocijo del legislador respecto del altísimo grado de autonomía concedida queda descafeinado, pues de nada sirve autonomía si es concebida por los propios autónomos como un arma que utilizar como arrojado fuego amigo.

La propuesta de independencia fiscal de Cataluña. Repaso histórico

El pasado 19 de marzo, la Generalitat de Cataluña presentó la denominada **propuesta de pacto fiscal**, en la que se pretende la consecución de un cupo en materia tributaria para la región a través del traspaso de los medios humanos, materiales y tecnológicos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Esta propuesta, pese a formar parte de una retórica partidaria enunciada desde los gobiernos convergentes de Pujol y Mas, han encontrado su momento idóneo en el panorama político actual.

Además de la condonación de parte de la deuda del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), que se estudiará más adelante, en el plano económico el acuerdo incluía la constitución durante el primer trimestre de 2024 de una comisión bilateral entre Generalitat y Gobierno para abordar una “financiación adecuada que garantice la suficiencia financiera de los servicios públicos en Cataluña²”.

La consejera de Economía, Natàlia Mas Guix, señalaba que este pacto fiscal supondría que Cataluña

gestione y recaude impuestos como el IRPF, el IVA o el de Sociedades, de modo que pasaría de asumir el 9% de los tributos, cifra actual, al 100% de los mismos. La Generalitat señala que, de los 52.000 millones de euros recaudados en Cataluña, el propio gobierno catalán gestiona aproximadamente la mitad, unos 25.000 millones. De todo el montante, los recaudados directamente por la Administración catalana son unos 5.000.

Pero más allá de la reivindicación histórica y las grandes cifras compartidas por el Gobierno catalán, resurge una idea ya seguro familiar por varias veces mencionada en este texto: la sustitución del necesario elemento cohesionador y equilibrador de intereses con poder efectivo y real (a ejercer por el Gobierno Estatal), por la negociación y el trueque político que convierte el factor tributario en poco menos que la bola del trile.

Este poder efectivo y real se ve disminuido mediante el abuso de la bilateralidad, teniendo esta su momento más álgido cuando hay elecciones generales, autonómicas o crisis institucionales que necesitan del apoyo legislativo para poder sacar adelante iniciativas parlamentarias tales como los Presupuestos Generales.

En noviembre de 2023 se firmó un acuerdo entre PSOE y JUNTS en el que se contemplaba la cesión a Cataluña del 100% de los impuestos recaudados en Cataluña. Las

² <https://www.europapress.es/nacional/noticia-psoe-dice-habra-financiacion-cataluna-acuerdo-firmado-erc-preve-comision-bilateral-20240311165621.html>

negociaciones posteriores entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno de España, según manifiestan ambas partes a fecha de publicación de este estudio, discurren por buen camino para lograr lo que ahora denominan “singularidad fiscal de Cataluña”, enésimo epíteto de lo que todos entendemos como independencia fiscal.

Como señalábamos anteriormente, no estamos ante un momento corriente, pero tampoco ante una reivindicación nueva por parte del independentismo. Es deber en este ensayo valorar los hechos pasados para ver a que situación nos dirigimos en el futuro, y valga para ello el siguiente inciso donde analizamos las decisiones políticas y legales que nos acercan a la actualidad.

El 30 de septiembre de 2005 el Parlamento de Cataluña aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, que en su artículo 203 señalaba como recursos de la Generalitat:

«[...] b) El rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Estatuto. [...]»

Este artículo suponía que la aplicación del sistema tributario Estatal en Cataluña correspondía a la Generalitat y que el Estado dejaba de ser el sujeto activo de cualquier relación tributaria en Cataluña, lo que

suponía la desaparición de la AEAT de esa Comunidad Autónoma.

El artículo 204.2 del Estatuto establecía que:

«La Generalitat tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea»

Con esta declaración, la Generalitat absorbía las competencias de gestión, recaudación, liquidación e inspección, ejerciendo estas competencias a través de la Agencia Tributaria de Cataluña. Estos dos artículos suponían, en la práctica, la asunción de la totalidad de las competencias que se desarrollaban en ese momento por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Cataluña, que pasarían a ejercerse por parte de la ATC.

Tras varias enmiendas realizadas al nuevo estatuto de Cataluña, este proyecto de Ley finalmente se aprueba en el Congreso de los Diputados.

En cuanto a las competencias de gestión, el Estatuto establece que corresponde a la Generalitat, mediante una Agencia Tributaria propia, la gestión de los tributos propios y de los tributos totalmente cedidos, y corresponde al Estado la gestión de los tributos cedidos parcialmente, si bien se contempla la posibilidad de delegar funciones en la Generalitat y el establecimiento de

una colaboración, cuando así lo exija la naturaleza del tributo. Para desarrollar estas previsiones, está prevista la constitución de un Consorcio o ente equivalente con participación paritaria de la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña.

En cumplimiento de esta facultad, en el año 2007 se crea la Agencia Tributaria Catalana (ATC).

La inclusión en el texto de dicha norma de esta particular disposición adicional sobre las competencias del futuro Consorcio, desataron otra vez la polémica sobre el sistema de financiación autonómica de Cataluña debido a que dicha situación no está contemplada ni en la Constitución, ni en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni en la LOFCA, ni en otras normas, como la ley de creación de la propia AEAT.

En definitiva, del estado en pie de igualdad de Cataluña con respecto al resto de CCAA del régimen común deja paso, reforma del Estatut mediante y por el valor de diversos favores parlamentarios, a la generación de una Agencia Tributaria Catalana y a una suerte de Consorcio en ciernes entre la AEAT y la ATC. Todo ello constituye la punta de una lanza que ahora enarbola orgulloso el independentismo catalán: lograr el 100% de la gestión y recaudación de los tributos.

Pero, ¿por qué el establecimiento de este consorcio AEAT-ATC constituye,

en la práctica, la cristalización de esta independencia fiscal catalana?

El Estatuto de Cataluña establece que corresponde al Estado la gestión de los tributos cedidos parcialmente, si bien se contempla la posibilidad de delegar funciones en la Generalitat y el establecimiento de una colaboración, cuando así lo exija la naturaleza del tributo. Para desarrollar estas previsiones, está prevista la constitución de un Consorcio o ente equivalente con participación paritaria de las dos instituciones. El problema de este Consorcio es que nunca va a poder satisfacer las demandas independentistas de ceder el 100% de los impuestos recaudados en Cataluña, puesto que, crucialmente, **el precepto que prevé el Estatuto para la creación de un Consorcio es aplicable únicamente a los tributos cedidos parcialmente.**

Como señala la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, "la cesión del 100% incluiría también a los tributos no cedidos, como el impuesto sobre Sociedades, y, en consecuencia, la cesión de la gestión, inspección y recaudación de dichos impuestos". Por ende, no existe consonancia entre Consorcio e independencia fiscal, sino más bien un escollo legal añadido para el independentismo si nos ceñimos al texto de la ley.

En resumen, el sistema de financiación autonómica gestionado a través de un Consorcio del 100% de los tributos no está contemplada ni en la

Constitución, ni en el propio y reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni en la LOFCA, ni en otras normas auxiliares.

Teniendo en cuenta el mencionado escollo legal que esto supone, en marzo de 2024 el Govern catalán emitió un documento titulado: **“Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña”**

Mediante esta propuesta busca emular los cupos vasco o navarro y conseguir una soberanía fiscal plena. El Ejecutivo catalán pretende hacerse cargo de la recaudación y la gestión de todos los impuestos que se pagan en Cataluña. En la misma se incluye una figura similar al sistema de Cupo vasco, que analizamos seguidamente.

La mayoría de las CCAA españolas (incluyendo las dos ciudades autónomas) se rigen por el régimen común, que a grandes rasgos y salvando excepciones funciona de la siguiente manera: se realiza una estimación del gasto de la CCAA, manteniéndose para la propia Comunidad un mínimo normativo. El resto forma el Fondo de Garantía que se reparte, acabando con una compensación del resto de fondos.

El régimen foral, aplicable en el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, es completamente distinto. Este es el conocido como concierto vasco o convenio navarro, habilitado constitucionalmente en la disposición primera de la Constitución Española, donde se expone:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

La organización foral parte de la base de la autogestión. País Vasco y Navarra gestionan, liquidan, recaudan e inspeccionan los impuestos, después, establecen unos presupuestos y los destinan a las partidas que ellos estimen sin contar con el Estado. Todo lo recaudado es ingresado en sus arcas, esto es, tanto los impuestos propios y los cedidos, como el 75% que iría destinado preceptivamente al Fondo de Garantía. También son recaudados e ingresados al 100% aquellos tributos parcialmente estatales en las CCAA comunes, como el IRPF.

Expresándolo de forma sintetizada, permanecen en el haber de la Administración Autónoma Vasca todos y cada uno de los tributos, sin que el Estado Central reciba nada. Por supuesto, no aportan nada al Fondo de Garantía y por tanto nada reciben del mismo.

En el documento análogo a este sistema de cupo **“Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña”**, el Estado llevaría a cabo o al menos pagaría numerosos servicios públicos siendo esas funciones denominadas **competencias no asumidas** (por la Comunidad Autónoma). Algunos de

estos gastos, se realizan fuera de ella (por ejemplo, el sostenimiento de la Casa Real, las Instituciones Centrales del Estado, Congreso, Senado, Defensa, Relaciones Exteriores o la contribución a la Unión Europea). Otros, se pueden traducir en gastos directos en la CCAA (por ejemplo, el gasto en puertos y aeropuertos de interés general o el AVE).

Se preguntarán; ¿pero entonces, el Estado Central estaría realizando estos gastos sin contraprestación y de forma desinteresada? Al fin y al cabo, no recauda nada de estas CCAA.

Para solucionar este desajuste, nace el Cupo vasco y la aportación navarra. Explicado en términos sencillos, son dos facturas que el Estado acuerda en el Congreso cada cinco años, estimando el gasto que ha desembolsado para dar estos servicios e inversiones realizados. Dicho monto surge de la aplicación, por el mencionado quinquenio, de un Índice de imputación sobre la totalidad de ingresos tributarios, que para el periodo actual (2022-2026) está fijado en el 6.24%, arrojando una aportación, en el caso del País Vasco, de 1.472 millones de euros a parar a las arcas estatales.

Esta aportación, que puede en parte parecer basada en un cálculo transparente y científico, también es objeto de negociación política. Por poner un ejemplo, el congelamiento del índice en el 6,24% para el País Vasco era parte del acuerdo de

inversión PSOE-PNV alcanzado en 2023.

Consecuencias económicas de la “singularidad catalana”

1. Contextualización de la estructura del sistema de financiación autonómico del régimen común.

No es una tarea fácil realizar siquiera una aproximación al impacto que podría llegar a tener la implantación de un Cupo catalán, aunque podemos aproximarnos partiendo de un análisis global de cómo se estructura el sistema de financiación del régimen común.

Los ingresos de las comunidades autónomas bajo el actual sistema de financiación provienen de la recaudación de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado y de sus participaciones en una serie de Fondos que canalizan transferencias estatales hacia los gobiernos regionales y redistribuyen recursos entre ellos. El más importante de estos Fondos es el llamado (y ya mencionado) **Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**, que se nutre con un 75% de los ingresos tributarios teóricos o normativos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado. El **Fondo de Suficiencia Global** opera como recurso de última instancia del sistema, asegurando que las

necesidades globales de financiación de cada CCAA en el año base se cubren. Surge de la diferencia las necesidades de financiación que el sistema le reconoce, por un lado, y la suma de su capacidad tributaria (impuestos cedidos por el Estado a las CCAA) y la transferencia neta del Fondo de Garantía por otro. Finalmente, se compone de dos **Fondos de Convergencia Autonómica** que se financian con recursos del Estado.

Es precisamente en estos llamados Fondos de Convergencia donde debemos poner el foco para analizar las consecuencias económicas de la "singularidad catalana". Los componen el **Fondo de Competitividad** y el **Fondo de Cooperación**. Son fondos creados con recursos adicionales del Estado y con el objetivo de aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer el equilibrio económico territorial contribuyendo a los principios de igualdad y la equidad.

Las comunidades que reciben el **Fondo de Competitividad** son aquellas cuyos recursos por habitante ajustado obtenidos por una Comunidad Autónoma son inferiores a la media o si está por debajo de la capacidad fiscal por población ajustada. En los Presupuestos Generales del Estado se dota anualmente los recursos necesarios para cumplir los citados objetivos. El fondo se reparte anualmente entre las Comunidades

Autónomas de régimen común con financiación *per cápita* ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa.

El **Fondo de Cooperación** surge como instrumento de mejora del Estado del Bienestar y para cumplir con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Al igual que el Fondo de Competitividad, está formado por fondos adicionales del Estado a los que se destinarán anualmente la cantidad que se prevea en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto se cumplan una serie de condiciones como que posean un PIB per cápita inferior al 90% de las Comunidades Autónomas de régimen común o que tengan un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, entre otros.

La realidad demuestra que, dada la compleja situación de desigualdad territorial de nuestro país, son casi siempre las mismas Comunidades Autónomas las que se ven favorecidas por estos flujos redistributivos.

Por habilitación constitucional en el año 1980 se creó el Fondo de Compensación Interterritorial. En una primera etapa, desde el año 1984 a 1990, todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y los recursos se destinaban a atender

nuevas inversiones de los servicios traspasados por el Estado. Con el nuevo sistema de financiación y con el sistema de Comunidades asentado, activar las regiones más desfavorecidas mediante los citados Fondos de Compensación y Complementario fue la prioridad política.

2. Ejercicio teórico. Aplicación de un sistema de Cupo Vasco en Cataluña por sus aportaciones al Fondo de Garantía (IRPF, IVA e II.EE.) y diferencias con su aportación actual.

Centrémonos ahora en realizar una suerte de ejercicio. Pongámonos en el caso de que Cataluña consigue sortear las imposibilidades legales, que hemos visto y veremos, y logra alcanzar un modelo de cupo vasco pagando un índice de imputación que, como el vasco, se asemeja a la representatividad de su aportación a la economía.

Para crear este cálculo, vamos a basarnos en las aportaciones que realiza al Fondo de Garantía la C.A. de Cataluña en el último ejercicio registrado: 2021. El Fondo de Garantía se nutre, como dijimos, del 75% de lo recaudado por las CCAA en 3 grandes categorías impositivas: IVA, IRPF e Impuestos Especiales.

Actualmente, el sumatorio de estas tres categorías, en el caso de Cataluña, nos arroja que esta aporta al Fondo de Garantía el total de 18.358 millones de euros.

CC.AA.	Recursos tributarios no sujetos a liquidación en términos normativos 2021	Recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos 2021	75% de los Recursos tributarios 2021
Cataluña	3.585.699,55	20.890.127,40	18.356.870,21

Tabla 1. Cálculo del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales del año 2021 (en miles de euros).

El País Vasco, por la totalidad de sus tributos en el ejercicio 2023 (es decir, estas tres categorías mencionadas y el resto de categorías tributarias), aporta 1.472 millones de euros al Estado.

Merece la pena mencionar que, si seguimos la lógica de lo publicado por el Gobierno Vasco y Central, debería equivaler al 6,24% del total recaudado, es decir, el ya mencionado Índice de imputación y pactado en base a la aportación vasca a la totalidad de la economía española. Sin embargo, con una simple división, vemos que lo realmente aportado a las arcas del Estado (y según lo recogido por varios medios³) está en torno al 8,08% de la recaudación total en 2023. Esta diferencia la explicaron fuentes del propio Gobierno Vasco recordando que debe pagarse una cantidad fija se ingrese lo que se ingrese vía impuestos.

En este punto se debe sacar de la ecuación dos variables: en primer lugar, la recién mencionada cantidad fija, de la cual no existen datos al respecto y nos impiden hacer

³

<https://www.lavanguardia.com/economia/20240325/9581534/aportacion-modelo-vasco-9-ingresos.html>

correctas aseveraciones para este ejercicio y, en segundo lugar, excluir el resto de los impuestos ingresados por el País Vasco que no sean IRPF, IVA e II.EE.

Siguiendo esta lógica, la aportación que hace el País Vasco por IRPF, IVA e II.EE, aplicando el dato teórico (por una cuestión de prudencia ya explicada) del 8,08% es de 1.248 millones de euros.

Ampliando el entorno, si el País Vasco aportase en virtud de su contribución al PIB (5,87%), la suma de la aportación al Estado por estos tres conceptos sería de 907 millones de euros.

Extrapolando estos datos a la situación catalana, según datos de 2021 (situándonos en el momento de realización de este ejercicio) la aportación de Cataluña al PIB era de 19%.

La recaudación total por IRPF, IVA e II.EE (ojo, no la aportación al Fondo de Garantía, que es del 75% del total) asciende a 20.890 millones de euros.

CC.AA.	IRPF	IVA	II.EE	Recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos
Cataluña	11.326.483,15	7.113.077,15	2.450.567,10	20.890.127,40

Tabla 2. Cálculos de los recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos del año 2021 (en miles de euros).

Si aplicásemos el porcentaje de su aportación al PIB (19.0%), la suma de la aportación catalana al Estado en 2021 por estos tres términos hubiera

ascendido a 3.969,12 millones de euros, una diferencia de 14.389 millones de euros que el Estado dejaría de ingresar respecto a la situación actual.

Siendo justos, la aportación porcentual del cupo vasco, según términos reales teniendo en cuenta la *cantidad fija*⁴ a pagar independientemente del resultado fiscal, es mayor que su aportación al PIB (8,08% realmente aportado vs 5,87% de aportación al PIB): un 37,64% más, para ser precisos.

Si aplicáramos esta misma lógica en el caso catalán (ergo, si multiplicásemos por 1,3764 [...] la cifra que nos ha arrojado la aplicación del aporte al PIB) **obtenemos que Cataluña, en situación asimilable a la que tiene el País Vasco en 2023 en cuanto a aporte en concepto de IRPF, IVA e II.EE de 2021, hubiera aportado al Estado 5.463,45 millones de euros, dejando un agujero en las arcas estatales de 12.895,41 millones de euros.** Tengamos en cuenta que estamos siendo prudentes con la aplicación de este baile de cifras vasco al caso catalán.

Recordamos además que el objeto de análisis de este ejercicio se centra únicamente en estos tres impuestos, sin contar con el recorte de pagos al Estado que subsecuentemente tendría

⁴ Según lo mencionado por fuentes del Gobierno Vasco, como fue mencionado en la noticia citada en la referencia 3.

lugar en el resto de los impuestos (por ejemplo, Sociedades), que también serían controlados por la Administración catalana.

Otorgando una tregua de cifras, **bajemos a la realidad la aplicación de este cupo catalán.**

Volviendo al cuadro del Fondo de Garantía, para el caso de una aportación de cupo ajustada a la aportación al PIB, la cifra que dejaría de obtener el Estado por la aplicación de este sistema a las arcas públicas (14.389 millones de euros) supondría el equivalente aproximado a lo que reciben del Fondo de Garantía las CCAA de Galicia, Asturias, Aragón y Extremadura, que asciende a la cifra de 14.483 millones de euros.

Por establecer otras comparativas, el Estado dejaría de recaudar solo en estos tres conceptos más de lo que gasta en Defensa (13.161 millones de euros), más del 15% del gasto público total en Sanidad o el 23% del gasto público total en Educación, para cifras de 2023.

Hay que tener en cuenta también que, en caso de una independencia fiscal de Cataluña, el Estado, consecuentemente, también gastaría menos en Cataluña. Actualmente Cataluña recibe del fondo algo más de 18.300 millones de euros, cifra que, en términos netos, se vería reducida. Pero cuidado, **nunca eliminada o pasada a cero, pues el Estado, como es lógico, seguiría realizando gastos en Cataluña para el**

mantenimiento regular de la Administración y otras inversiones, como ocurre en País Vasco y Navarra. La salida del Fondo de Garantía no supone que el Estado desaparezca de estas CCAA. Estos gastos desaparecerían de la contabilidad particular del Fondo de Garantía para pasar a formar parte de la contabilidad general del Estado, dado que Cataluña en sí misma desaparecería del Fondo.

Es por ello que no podemos realizar en este caso una diferencia entre lo que pasaría a aportar Cataluña fuera del Fondo y lo que recibe de este al faltarnos el dato clave: **¿cuánto aportaría el Estado en Cataluña en concepto de gastos e inversiones en esta nueva realidad de independencia fiscal? ¿sería más o menos de los 3.969 millones (más lo que aportaría al cupo por el resto de impuestos) que daría en concepto de cupo al Estado?**

Sólo con ese dato, que resulta imposible de trasladar a este ejercicio, podríamos obtener la verdadera pérdida (o beneficio) que supondría para el Estado en términos netos una independencia fiscal de Cataluña.

Posible inconstitucionalidad y vías legales para su implementación

La situación legal de la “singularidad catalana”, según el documento

emitido por el Gobierno de la Generalitat, garantiza en sus propias palabras que la propuesta tiene completo encaje con el Estatuto, con la Constitución y con el derecho comunitario, quedando tan solo en manos de una negociación política para su adopción.

A priori, se requerirían tres modificaciones legales: en primer lugar, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), así como de la Ley del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Ley de cesión de tributos.

Por muy considerados que sean los deseos, expresados por escrito y esgrimidos en las tertulias, de los redactores del texto de propuesta, hemos de concluir que la Constitución no ampara un régimen fiscal especial aplicable sólo en una determinada Comunidad Autónoma (con la excepción vasca y navarra amparada en la propia Carta Magna por motivos históricos), incumpléndose además diversos principios fundamentales recogidos en nuestra Constitución:

I. Incumplimiento del **principio de igualdad** reflejado en el artículo 14 de la Constitución en los siguientes términos:

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión,

opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»

II. Incumplimiento del **principio de garantía** de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, regulado en el artículo 158 de la Constitución, que establece lo siguiente:

«1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

III. Incumplimiento del **principio de solidaridad**, regulado en el artículo 158 de la Constitución, que establece lo siguiente:

«2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.»

En relación con los diversos principios constitucionales aquí expuestos, es imperativo hacer referencia a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que expone en su artículo 15 lo siguiente:

«El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.

Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.»

Como contrapunto a la presión mediática y política por parte de los partidos nacionalistas e independentistas, ha surgido en nuestra sociedad una defensa de los sistemas de cohesión social amparados por la tributación, que esgrimen como necesaria la presencia de Cataluña en dichos sistemas ante el peligro de colapso que su desaparición podría suponer. Si bien, no es de recibo valorar únicamente como una mera relación transaccional el aporte de Cataluña respecto de las otras comunidades ni respecto al propio estado español, sino más bien como una relación de reciprocidad mutua, de estrecho beneficio y colaboración constante.

El verso popular suele decir que “lo que no son cuentas, son cuentos”. Sirvan estas líneas que ya concluyen para analizar uno de los argumentos fuertes que suele esgrimir el independentismo catalán al respecto del “terrible desfaldo” que perpetra el Estado Español de sus cuentas: la

España que roba a hecho de Cataluña la región que más liquidez estatal ha recibido, asignándosele en 2023 un total de 12.646 millones a través del FLA, lo que supone el 36,8% de los 31.644 millones asignados a lo largo del año con cargo a este fondo.

El FLA es el Fondo de Liquidez Autonómica, y consiste en una partida del Estado destinada a que las CCAA paguen sus deudas y los intereses de éstas con entidades bancarias y otros acreedores, sin necesidad de recurrir a más acreedores externos. Solo podrán dedicar estos recursos al pago de deudas, requisito que hace diferenciarse a este fondo de todos los demás. Como se puede observar en los numerosos informes emitidos por el Banco de España, 14 comunidades autónomas deben al Estado 191.750 millones de euros, según registra el Banco de España a junio de 2023, a través del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (que incluye toda la deuda del FLA). Las tres autonomías que más dinero deben son Cataluña (73.110 millones de euros), Comunidad Valenciana (48.344 millones de euros) y Andalucía (25.409 millones de euros). Según FEDEA, la aportación catalana a los flujos redistributivos a través del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2021 fue de 22.836 millones de euros (ajustando la financiación efectiva a competencias homogéneas entre CCAA).

Como hemos podido analizar en los datos expuestos, la aportación

catalana se ve claramente compensada «grosso modo» con otras contribuciones estatales, como es en este ejemplo concreto el Fondo de Liquidez Autonómico.

Es por ende la situación catalana el reflejo de una desesperada negociación política y no de una necesaria reforma tributaria, mucho menos de un desfaldo por parte del Estado a la Comunidad Autónoma o de una situación de rescate necesario para salvaguardar sus servicios públicos. Si bien es cierto que dicho reflejo y dicha realidad, lo hemos tenido siempre delante en los titulares de los periódicos, que en casos como el siguiente suelen aportar más que mil palabras:

«El acuerdo ratificado este jueves entre el PSOE y ERC en el marco de la investidura de Pedro Sánchez implica que el Gobierno condone un 20% de la deuda total de 73.110 millones de euros que la administración catalana mantiene con el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). Esto es, unos 15.000 millones de euros, además del ahorro de alrededor de 1.300 millones en intereses.»

Conclusiones

1. La imposición de esta "singularidad catalana" supondría renunciar al principio de igualdad y consolidar una España a dos velocidades en la que un 21% de ciudadanos de primera clase disfrutarían de

prestaciones públicas muy superiores a las del resto del país. Y esto podría ser sólo el principio. Ceder ante las reivindicaciones supondría abrir la puerta a demandas similares por parte de otros territorios de renta elevada basadas en exactamente el mismo argumento, la equiparación financiera con las comunidades forales. Por ende, la principal consecuencia de la implantación de la singularidad catalana sería el directo deterioro de los servicios básicos, como la sanidad y educación, ejemplificando dicha información en ampliación del Hospital Montecelo en Pontevedra, financiado con los fondos de compensación interterritorial.

2. El Estado dejaría de recaudar por la aplicación de este sistema a las arcas públicas más de lo que gasta en Defensa (13.161 millones de euros), más del 15% del gasto público total en Sanidad o el 23% del gasto público total en Educación, para cifras de 2023.
3. La cifra que dejaría de obtener el Estado por la aplicación de este sistema a las arcas públicas (14.389 millones de euros) supondría el equivalente a 45 veces la inversión realizada en el nuevo Hospital 12 de Octubre de Madrid.
4. La caída de la recaudación del Estado central ajustada per cápita ascendería a 384 euros por

español situado en el sistema de régimen común.

5. Como consecuencia directa de la salida del sistema de régimen común de Cataluña, obtenemos que las CCAA que reciben de los Fondos de Compensación por estar justo por debajo de la barrera del PIB pasarían a tener que aportar al Fondo al redistribuirse dicha barrera, como sería el caso de Castilla y León o Cantabria.
6. El sistema de financiación autonómica gestionado a través de un Consorcio del 100% de los tributos no está contemplada ni en la Constitución, ni en el propio y reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni en la LOFCA, ni en otras normas auxiliares, puesto que el precepto que prevé la creación de un Consorcio es aplicable únicamente a los tributos cedidos parcialmente.
7. El sistema de financiación autonómica propuesto por los partidos catalanes independentistas incumpliría diversos principios fundamentales recogidos en nuestra Constitución, tales como el principio de

igualdad reflejado en el artículo 14 de la Constitución, el principio de garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, regulado en el artículo 158 de la Constitución y el principio de solidaridad, regulado en el artículo 158 de la Constitución.

8. La cifra que dejaría de obtener el Estado por la aplicación de este sistema a las arcas públicas (14.389 millones de euros) supondría el equivalente aproximado a lo que reciben del Fondo de Garantía las CCAA de Galicia, Asturias, Aragón y Extremadura juntas, que asciende a la cifra de 14.483 millones de euros.
9. La cifra que dejaría de obtener el Estado por la aplicación de este sistema a las arcas públicas (14.389 millones de euros) supondría el equivalente a el gasto sanitario de Galicia, Comunidad Valenciana y Aragón juntas.

Síguenos en



info@civismo.org
www.civismo.org

© Fundación Civismo