



# Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

## **Para qué sirve la Administración Central y por qué también ella necesita su autonomía**

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2024/27  
**Octubre de 2024**



**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

**Para qué sirve la Administración Central  
y por qué también ella necesita su autonomía**

**MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ (URJC y FEDEA)**

**Octubre de 2024**

## 1. Introducción

El modelo de estado recogido en la Constitución Española de 1978 es muy descentralizado, con un amplio reparto de competencias entre tres niveles de gobierno: el central (con dos administraciones, la Administración General del Estado y la Seguridad Social), el autonómico y el local. Cada uno de ellos cumple funciones diferentes, aunque existen espacios de colaboración y coordinación entre algunas de ellas.

En un periodo relativamente corto de tiempo, la presencia del sector público en las relaciones sociales y económicas españolas ha aumentado mucho (el gasto ha pasado del 26% al 46,4% del PIB de 1978 a 2023). A la vez, dentro de un complejo proceso de traspaso y valoración de competencias, se ha pasado de un modelo de decisión y gestión muy centralizado a otro de distribución de competencias entre administraciones mucho más complejo, que, por otra parte, no es tan conocido por la población como debiera serlo para poder valorar de forma adecuada las responsabilidades de las distintas administraciones.

La descentralización territorial de las políticas de gasto ha estado acompañada de una distribución de los ingresos entre los niveles de gobierno para financiar sus obligaciones. Al tratar este tema, la descentralización, se suele hacer más hincapié en las comunidades autónomas debido a que asumen una larga relación de competencias entre las que destacan por su dimensión e impacto en la población, la sanidad, la educación y los servicios sociales. También son bastante conocidas algunas de las prestaciones de la Seguridad Social, en especial las pensiones. No es tan habitual analizar el papel de las corporaciones locales con tareas también cercanas a la vida cotidiana de las personas, y tampoco el de la Administración General del Estado que, en mi opinión, se debería denominar *común* por la tipología de las tareas que ejerce en toda España.

La Administración General del Estado (AGE) asume en exclusiva las responsabilidades más tradicionales del Estado (defensa, representación exterior, emisión de la deuda pública y pago de los correspondientes intereses) y paga la aportación al presupuesto de la Unión Europea, también coordina y comparte otras políticas con las administraciones territoriales (seguridad ciudadana, infraestructuras de interés general, I+D+i, vivienda, justicia, ...). Es también responsable de las políticas de nivelación personal y territorial, con el fin de que los ciudadanos residentes en cualquier parte del país puedan acceder a bienes, servicios y prestaciones sociales similares cuando cumplen con las condiciones personales establecidas y realizan aportaciones parecidas, entendidas como el pago de impuestos con normas tributarias iguales y no en volumen absoluto (determinado por el nivel de renta de la persona o el territorio). En un sistema fiscal progresivo como el existente en nuestro país, las personas y los territorios con más riqueza aportarán más, sin que por ello deban aumentar sus derechos o prestaciones para cubrir necesidades iguales o parecidas.

El modelo de estado del que nos hemos dotado es casi federal porque tanto las administraciones territoriales como la central gozan de amplias competencias y

medios tributarios propios dentro de un marco común. Las comunidades del País Vasco y Navarra son la excepción, al disponer de un régimen propio de concierto o convenio económico al abrigo de los derechos históricos forales reconocidos en la Constitución Española (Disposición Adicional 1ª).

Los resultados del sistema de financiación de régimen común, en el que se encuadran todas las comunidades autónomas menos País Vasco y Navarra, son mejorables. En términos de financiación por habitante ajustado (por los costes diferenciales de provisión de los servicios de titularidad autonómica en cada territorio<sup>1</sup>), existe un diferencial de 27 puntos entre la comunidad mejor y la peor tratada. Las Comunidades de Cataluña y Madrid superan ligeramente el promedio, mientras que las de Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla La Mancha están hasta diez puntos por debajo<sup>2</sup>. Las diferencias observadas en el sistema de régimen común son, no obstante, muy inferiores a las que se registran cuando incorporamos a las comunidades forales. Gracias a la forma en la que se calcula (o más bien, se negocia) su aportación al Estado, el País Vasco y Navarra superan ampliamente el promedio de financiación por habitante ajustado de las comunidades de régimen común, llegándose en el primer caso a duplicar la media de estas últimas para financiar las competencias homogéneas (compartidas por todas las CCAA), y en el segundo, a superarla en más de un cincuenta por ciento<sup>3</sup>. Una posición de privilegio que entra en conflicto con el artículo 138.2 de la Constitución: *“Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”*.

El reciente pacto suscrito entre el PSC y ERC<sup>4</sup> y apoyado por el Gobierno de la nación para que Cataluña deje de formar parte del sistema de régimen común y acceda a un sistema singular con todas las características de un concierto económico, ha generado un intenso debate tanto en ese territorio como en el resto de España. No hay que olvidar que el acuerdo supone abrir la puerta a la aplicación de un sistema similar al foral en un territorio que genera el 19 por ciento del PIB e, incluso permitiría su extensión a otros territorios de renta elevada, como las Comunidades de Madrid y Baleares, lo que dejaría una Administración central muy debilitada, sin medios propios para desempeñar sus funciones en el resto de las

---

<sup>1</sup> Población por tramos de edad, superficie, dispersión e insularidad.

<sup>2</sup> De la Fuente, A. (2024) “La liquidación de 2022 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. Fedea. Estudios sobre la economía española 2024/26.

Link: [eee2024-26.pdf \(fedea.net\)](https://www.fedea.net/eee2024-26.pdf)

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda (2014) “Sistema de cuentas públicas territorializadas”.

Link: [Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas: Ministerio de Hacienda](https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.3.3)

<https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.3.3>

García Díaz, M.A.; Herrero Alcalde, A.; Loscos Fernández, J.; Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Vizán Rodríguez, C. “El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común”. XX Encuentro economía pública. Sevilla. 2013.

Link: [El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común | Documents - Universidad Nacional de Educación a Distancia \(UNED\)](https://www.uned.es/documentos/604b1b1b-4b1b-4b1b-4b1b-4b1b1b1b1b1b)

Link: [SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL CUPO \(core.ac.uk\)](https://www.core.ac.uk/doi/10.1016/j.epe.2014.01.001)

<sup>4</sup> Link: [Este es el documento completo del acuerdo entre PSC y ERC para la investidura de Illa | El Periódico de España \(epe.es\)](https://www.epe.es/actualidad/2024/05/2024-05-16-este-es-el-documento-completo-del-acuerdo-entre-psc-y-erc-para-la-investigacion-de-illa)

comunidades autónomas. Para valorar el daño que esto supondría, es importante tener claro el actual papel de la Administración Central, como garante tanto de la suficiencia de las prestaciones públicas como de la igualdad de trato de los ciudadanos en todo el estado.

## 2. ¿Qué hace la Administración General del Estado?

La información detallada de las cuentas de la Administración Central se recoge en los Presupuestos General del Estado. Los últimos aprobados, los correspondientes a 2023 (prorrogados para 2024), recogían un gasto en operaciones no financieras de 450.721 millones de euros y unos ingresos de 383.171 millones de euros. Dentro de ese gasto, la Administración General del Estado (AGE) absorbe algo más de la mitad (51,8%) después de deducir los gastos extraordinarios relacionados con el plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) de la Unión Europea, mientras que la Seguridad Social, incluyendo el SEPE y el FOGASA, era el destino del resto (48,2%).

La Seguridad Social ofrece una larga relación de prestaciones (pensiones, incapacidad temporal, cuidado de niños, prestaciones por desempleo, formación para el empleo, incentivos al empleo, indemnizaciones por despido en pequeñas empresas y otras de menor entidad) aplicadas con la misma normativa en todo el país sin reparar en el lugar de residencia de los beneficiarios<sup>5</sup>. Las pensiones contributivas suponen más del 80 por ciento del gasto total de la Seguridad Social<sup>6</sup>.

Como se puede observar en la tabla 1, el gasto inicial presupuestado de la Administración General del Estado (218.702 millones euros) se dedica a cuestiones de interés general que afectan de una forma u otra a toda la población; la mayor parte (167.917 millones de euros) instrumentadas mediante transferencias a terceros (Seguridad Social, Administraciones Territoriales y Unión Europea) y una más pequeña (50.7876 millones de euros) a través de políticas específicas gestionadas directamente por la propia AGE.

---

<sup>5</sup> El gasto ejecutado en términos de Contabilidad Nacional de los Fondos de la Seguridad Social ascendió a 236.108 millones de euros, una cantidad que aumenta hasta casi 260.000 millones de euros cuando se incorpora el Régimen de Clases Pasivas, MUFACE, ISFAS y MUGEJU con prestaciones similares a las de la Seguridad Social dirigidas al personal funcionario encuadrado en estos regímenes.

<sup>6</sup> Casi 190.000 millones de euros.

tabla 1		
Presupuesto de gasto en operaciones no financieras de la Administración General del Estado (2023)		
Destino	millones de euros	% sobre gasto
Gasto total	450.721,00	
<b>gasto AGE</b>	<b>248.210,00</b>	
Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia UE (PRTR)	30.008,00	
<b>gasto AGE sin PRTR</b>	<b>218.202,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Intereses deuda pública</b>	<b>31.275,00</b>	<b>14,33</b>
<b>Aportación a la Unión Europea</b>	<b>18.042,85</b>	<b>8,27</b>
<b>Transferencias a la Seguridad Social</b>	<b>38.710,00</b>	<b>17,74</b>
<b>Aportación para pensiones Clases Pasivas</b>	<b>15.500,00</b>	<b>7,10</b>
<b>Aportación MUFACE</b>	<b>2.379,07</b>	<b>1,09</b>
<b>Transferencias a las administraciones territoriales</b>	<b>61.508,02</b>	<b>28,19</b>
<i>Financiación a las CCAA</i>	<i>24.507,00</i>	<i>11,23</i>
<i>Financiación a las CCLL</i>	<i>21.012,00</i>	<i>9,63</i>
<i>Otras transferencias a las CCAA</i>	<i>13.383,20</i>	<i>6,13</i>
<i>Otras transferencias a las CCLL</i>	<i>2.605,82</i>	<i>1,19</i>
<b>Resto de políticas</b>	<b>50.787,06</b>	<b>23,28</b>
<i>Defensa</i>	<i>12.306,00</i>	<i>5,64</i>
<i>Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias</i>	<i>10.686,00</i>	<i>4,90</i>
<i>Justicia</i>	<i>2.234,00</i>	<i>1,02</i>
<i>Cultura</i>	<i>1.513,00</i>	<i>0,69</i>
<i>Agricultura</i>	<i>8.414,00</i>	<i>3,86</i>
<i>Industria y energía</i>	<i>5.681,00</i>	<i>2,60</i>
<i>Administración financiera y tributaria</i>	<i>1.753,00</i>	<i>0,80</i>
<i>Infraestructuras</i>	<i>4.519,00</i>	<i>2,07</i>
<i>Otras políticas</i>	<i>3.681,00</i>	<i>1,69</i>

Elaboración propia a partir del Informe Económico y financiero de los PGE 2023

Desagregando el presupuesto de gasto por políticas, la AGE asume el coste de los intereses de la deuda pública emitida por el Reino de España (31.275 millones de euros), también la aportación española al presupuesto de la Unión Europea (18.042 millones de euros). Sostiene con sus transferencias una parte no pequeña de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social (38.710 millones de euros) y mediante transferencia también paga el total de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (11.478 millones de euros) entre los que destacan el Ingreso Mínimo Vital, los servicios a personas dependientes y otros servicios sociales. La AGE también se hace cargo del coste de los complementos por mínimos de las pensiones (7.261 millones de euros) y reduce sustancialmente el déficit del componente contributivo del Sistema de Seguridad Social originado por la insuficiencia de la recaudación vía cotizaciones sociales, con una transferencia de 19.886 millones de euros en concepto de cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo (antes denominada para “gastos impropios”). De no existir las transferencias de la AGE a la Seguridad Social no se podrían pagar las prestaciones no contributivas y el déficit contable del componente contributivo (10.030 millones de euros<sup>7</sup>) sería mucho más abultado.

<sup>7</sup> El déficit contable en 2022 fue de 7.992 millones de euros, pero dado que una parte de la recaudación vía cuotas sociales (2.723 millones de euros) corresponde al recargo del Mecanismo de Equidad Intergeneracional que se debe dirigir al Fondo de Reserva, el

La labor de la AGE en el ámbito de las prestaciones sociales que reciben los ciudadanos de todo el país es aún más amplia, al complementar con 15.500 millones de euros (mediante impuestos y/o deuda pública) los insuficientes ingresos por cotizaciones del Régimen de Clases Pasivas para el pago de sus pensiones, y realizar las aportaciones necesarias (2.379 millones de euros) para que funcionen las Mutualidades de funcionarios donde se ubican otras prestaciones contributivas. **Utilizando un criterio amplio de prestaciones de Seguridad Social en el que se incluyen estas últimas, la aportación de la AGE para sostener las obligaciones de gasto en 2023 ascendió a 56.589 millones de euros (3,9% del PIB) según el presupuesto aprobado.** Dado que con esas transferencias no habría suficiente para afrontar las obligaciones de gasto de la Seguridad Social, en la práctica, habría que añadir los 10.030 millones de euros del préstamo concedido por el Estado a la Seguridad Social, **con lo que la cantidad aportada aumenta hasta los 66.619 millones de euros (4,6% del PIB).**

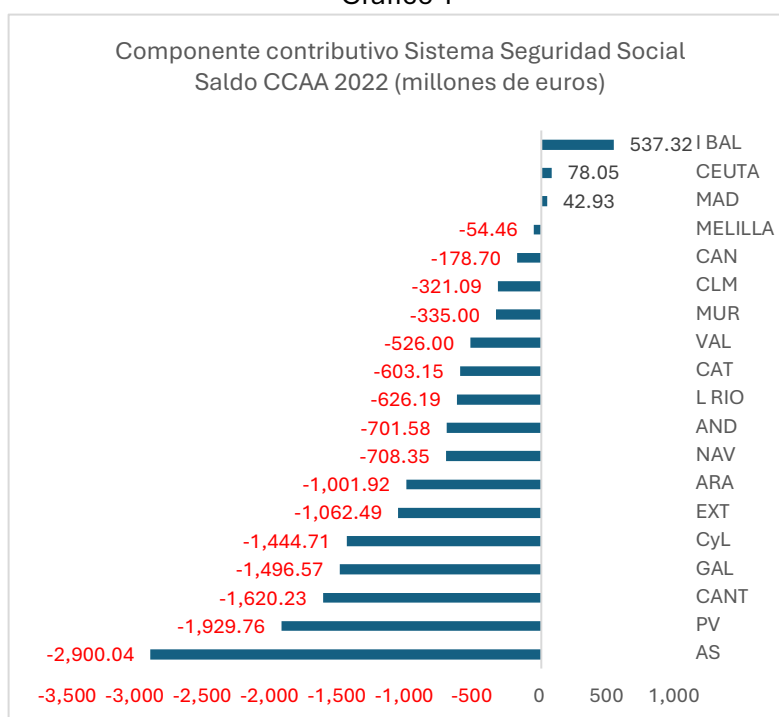
Tabla 2. Saldo componente contributivo del Sistema de Seguridad Social (2022)

	Saldo	
	millones euros	por habitante
Andalucía	-5.838,33	-701,58
Aragón	-1.414,07	-1.001,92
Asturias	-3.106,72	-2.900,04
Illes Balears	627,59	537,32
Canarias	-396,67	-178,70
Cantabria	-960,23	-1.620,23
Castilla y León	-3.721,40	-1.444,71
Castilla La Mancha	-682,06	-321,09
Cataluña	-4.602,10	-603,15
Valencia	-2.601,44	-526,00
Extremadura	-1.174,25	-1.062,49
Galicia	-4.337,38	-1.496,57
Madrid	280,78	42,93
Murcia	-503,30	-335,00
Navarra	-475,03	-708,35
País Vasco	-4.269,51	-1.929,76
La Rioja	-205,69	-626,19
Ceuta	6,47	78,05
Melilla	-4,64	-54,46
<b>Total</b>	<b>-33.438,42</b>	<b>-704,17</b>
Elaboración propia a partir de Memoria TGSS, sTADISS pensiones y avance ejecución Seguridad Social Metodología recogida en el documento: link: <a href="#">Componente contributivo del Sistema de Seguridad Social: saldo por CCAA y desglose de los factores de influencia del saldo de las pensiones. Ejercicio 2021 (fedea.net)</a>		

Sistema de Seguridad Social necesitó de 10.715 millones adicionales para cuadrar los ingresos y los gastos de este año. La información publicada en el avance de liquidación publicado por la web de la Seguridad Social recoge un préstamo del Estado por valor de 10.030 millones de euros, pero no precisa el origen del resto de su necesidad de financiación (685 millones de euros).

Las aportaciones de la AGE permiten garantizar el pago de las prestaciones de Seguridad Social (pensiones, incapacidad temporal, cuidado de niños, IMV, dependencia y servicios sociales) en todos los territorios sin tener en cuenta el muy diferente nivel de renta de las comunidades autónomas, los ingresos generados vía cotizaciones (asociados a la renta creada) y el grado de envejecimiento de su población. Con la información de 2022 (tabla 2), acotando la observación al componente contributivo del Sistema de Seguridad Social, tan solo las Comunidades de Madrid<sup>8</sup> e Illes Balears podrían pagar sus compromisos de gasto con la recaudación por cuotas sociales obtenida en su territorio. El resto de las comunidades presentan importantes déficits. El análisis del saldo por habitante (gráfico 1) muestra de forma destacada en el ranking a Asturias (con un déficit de 2.900 euros por habitante) y País Vasco (1.900 euros por habitante), seguidas más de lejos por Cantabria, Galicia, Castilla y León y Extremadura.

Gráfico 1



Dentro de esta labor de nivelación personal, cabe recordar que la AGE asume también los déficits generados en el sistema de prestaciones por desempleo en los peores momentos del ciclo económico, cuando la recaudación por cotizaciones no es suficiente para pagar las prestaciones debido a la caída del empleo. Como muestra, la aportación de la AGE en los peores años de la crisis financiera e inmobiliaria casi llegó a 20.000 millones anuales (de 2009 a 2012), una cantidad alcanzada también en 2020 con la epidemia de Covid 19.

**La presencia de la AGE en la financiación de las administraciones territoriales es también muy relevante (61.508 millones de euros; 4,2% del PIB en 2023).** Las

<sup>8</sup> Muy posiblemente la comunidad de Madrid cambia el signo de su saldo a negativo si se incluye el Régimen de Clases Pasivas, del que no se dispone información con distribución territorial.



comunidades autónomas son las principales receptoras de estas transferencias (37.890,20 millones de euros; 2,6% del PIB) (tabla 3). Las relacionadas con el Sistema de financiación de las comunidades de régimen común ascienden a 23.216 millones de euros; 1,6% del PIB) como suma del Fondo de suficiencia global (5.548.65 millones de euros), la aportación al Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (11.170,67 millones de euros<sup>9</sup>), el Fondo de competitividad (4.079,15 millones de euros) y el Fondo de cooperación (2.418,07 millones de euro). Fuera del sistema se localizan las aportaciones del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial (425,81 millones de euros) y otros pagos (864,65 millones de euros). También ajenas al sistema de financiación, la AGE realiza transferencias de financiación condicionada (13.383,20 millones) dirigidas a determinadas políticas que se distribuyen a través de las conferencias sectoriales, como los servicios y promoción sociales, fomento del empleo, vivienda y fomento a la edificación, I+D+i, infraestructuras, educación y sanidad. Todas estas aportaciones de la AGE ayudan a desempeñar competencias asumidas por las comunidades autónomas, que de otra forma se verían reducidas en intensidad, en especial, en aquellos territorios con menor capacidad fiscal para recaudar con los impuestos cedidos y compartidos.

Tabla 3 Transferencias a CCAA PGE 2023	
destino	millones euros
<b>Transferencias de la AGE a CCAA</b>	<b>37.890,20</b>
<b>Financiación CCAA</b>	<b>24.507,00</b>
<i>Fondo Suficiencia Global</i>	5.548,65
<i>Aportación Estado al Fondo Garantía servicios     públicos fundamentales (SPF)</i>	11.170,67
<i>Fondo de Competitividad</i>	4.079,15
<i>Fondo de Cooperación</i>	2.418,07
<i>Fondo Compensación Interterritorial</i>	425,81
<i>Otros pagos</i>	864,65
<b>Otras transferencias</b>	<b>13.383,20</b>
<i>Servicios sociales y promoción social</i>	3.951,18
<i>Fomento de empleo</i>	3.706,48
<i>Vivienda y fomento edificación</i>	596,33
<i>I+D+i</i>	812,78
<i>Infraestructuras y ecosistemas resilientes</i>	1.197,57
<i>Educación</i>	457,16
<i>Sanidad</i>	795,94
<i>Otras transferencias</i>	1.865,76

Elaboración propia a partir de IEF PGE 2023

Para cumplir con las importantes actuaciones encomendadas a la AGE en políticas de gasto como gestor de las políticas propias y a través de sus aportaciones a la nivelación mediante transferencias a otras administraciones y niveles de gobierno (Seguridad Social y administraciones territoriales), la AGE necesita recursos financieros. Para ello cuenta con los impuestos (propios y compartidos), los

<sup>9</sup> La aportación final muy posiblemente ha sido superior ya que fue de 12.683,40 millones en 2021 y el índice de Tributos del Estado (ITE) utilizado para su actualización anual ha sido positivo desde ese ejercicio.

ingresos no tributarios y la emisión de deuda pública<sup>10</sup>. El Impuesto de Sociedades es su principal impuesto propio, y dentro de los compartidos con las comunidades autónomas los más importantes son el 50% del IRPF, el 50% del IVA y el 42% de los Impuestos Especiales.

Los rendimientos de los impuestos de la AGE suponen la mayor parte de sus ingresos (76,4% del total; 144.341 millones de euros) y se recaudan en toda España excepto en el País Vasco y Navarra. Los ingresos no tributarios son la segunda fuente de ingresos (23,6% del total), dentro de ellos destacan las transferencias provenientes de los fondos de la Unión Europea (14.155 millones de euros), las tasas, precios públicos<sup>11</sup>, recargos y multas de demora (4.248 millones de euros), los de carácter patrimonial (6.170,90 millones de euros)<sup>12</sup>, los ingresos por primas de emisión, y las cotizaciones sociales del Régimen de Clases Pasivas (1.950 millones de euros).

Tabla 4		
Previsión ingresos Administración General del Estado PGE 2023.		
	millones euros	% total
Ingresos tributarios	144.341,00	76,4
Directos	84.478,00	44,7
IRPF	51.629,00	27,3
Impuesto Sociedades	28.519,00	15,1
IRPF no residentes	2.681,00	1,4
Fiscalidad medioambiental	1.453,00	0,8
Otros	196,00	0,1
Indirectos	57.809,00	30,6
IVA	42.491,00	22,5
Impuestos Especiales	8.943,00	4,7
Otros	6.375,00	3,4
Tasas y otros ingresos	2.054,00	1,1
Ingresos no tributarios	44.664,00	23,6
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS totales</b>	<b>189.005,00</b>	<b>100,0</b>

Elaboración propia a partir de Informe Económico y Financiero de los PGE 2023

De acuerdo con la liquidación de 2023, los ingresos de la AGE no fueron suficientes para cubrir sus obligaciones de pago generando un déficit de 30.431 millones de euros (-2,08 puntos de PIB). Tampoco lo fueron los ingresos de los Fondos de la Seguridad Social incurriendo en un déficit de 8.211 millones de euros (-0,56 puntos de PIB). El saldo negativo de las dos administraciones se elevó a 38.642 millones de

<sup>10</sup> La Seguridad Social cuenta con la recaudación de las cotizaciones sociales (contingencias comunes y profesionales, desempleo, formación y Fondo de Garantía Salarial) y las transferencias recibidas de la AGE,

<sup>11</sup> En 2023 estaba previsto ingresar 3.500 millones de euros no considerados como impuestos sino gravámenes temporales al sector energético y entidades de crédito.

<sup>12</sup> Los principales orígenes son: intereses de anticipos y préstamos concedidos, dividendos y participaciones en beneficios, intereses de depósitos, y subastas de derechos gases efectos invernadero.

euros (-2,64 puntos de PIB) debiendo acudir a la emisión de deuda del Reino de España para su cobertura<sup>13</sup>.

Se puede plantear la posibilidad de ahondar en la transferencia de competencias de ingresos y gastos hacia las comunidades autónomas, alegando que no se modificaría el saldo contable agregado al pasar ambas de uno a otro lugar. Sin embargo, la mayor parte de las competencias asumidas en la actualidad por la AGE y la Seguridad Social no son fácilmente descentralizables sin incurrir en un elevado riesgo de deterioro de la equidad y la eficiencia en su gestión. Como ejemplo, el modelo de caja única de la Seguridad Social permite aprovechar las economías de escala en su gestión y garantizar la igualdad de trato en la recepción de las prestaciones en toda España. En el capítulo de ingresos, la segmentación del Impuesto de Sociedades reduciría las ventajas de funcionar en un mercado único, y trocear la Agencia Estatal de Administración Tributaria reduciría sensiblemente su eficacia en las tareas de recaudación y lucha contra el fraude<sup>14</sup>.

La variedad e importancia de las políticas competencia de la AGE hace que ésta, al igual que las AATT, deba disponer de recursos propios suficientes para mantener su autonomía, de forma que pueda acomodar sus preferencias y/o hacer frente a necesidades diferentes surgidas en situaciones cambiantes.

### 3. La posible incidencia de un concierto catalán. La experiencia de los territorios forales

La experiencia ha demostrado que a pesar de disponer de una norma en la que se recoge de forma relativamente detallada el procedimiento de cálculo de las aportaciones al Estado del País Vasco y Navarra, la determinación de sus cuantías se ha hecho de forma muy opaca<sup>15</sup> <sup>16</sup>. Como se puede comprobar en la siguiente tabla (anexo I Ley 10/2023), la información sobre el cálculo del cupo del País Vasco para el periodo 2023-2026 recogida en la última norma aprobada, es claramente insuficiente para replicar el resultado, al no incluir el detalle de las cargas asumidas y tampoco de los capítulos de compensaciones y ajustes.

La fórmula utilizada y, sobre todo, la evolución temporal de los resultados del cupo del País Vasco y la aportación de Navarra, aportan muchos indicios para pensar que en el cálculo no se han tenido en cuenta las transferencias que el Estado realiza

---

<sup>13</sup> Datos de Contabilidad Nacional de España publicados por el Ministerio de Hacienda. Bajo ese criterio la AGE se incluye en la Administración Central y los Fondos de Seguridad Social son suma del Sistema de Seguridad Social, SEPE y FOGASA.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

<sup>14</sup> [Comunicado de Inspectores de Hacienda del Estado ante el preacuerdo sobre el “concierto económico” para Cataluña - IHE](#)

<sup>15</sup> Ley 10/2023 por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026.

<sup>16</sup> De la Fuente, A (2022) “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario” Hacienda Pública Española 242-(3/2022): 53-90 2022, Instituto de Estudios Fiscales.

para la nivelación personal y territorial, y tampoco el pago del servicio de la deuda, además de errores groseros en el ajuste de los ingresos por IVA<sup>17</sup>. De ser así, los territorios forales con un nivel de renta muy superior a la media (127,2 y 120 sobre 100 de promedio nacional en 2022) no estarían aportando lo que deberían a las políticas de nivelación de la AGE en las comunidades autónomas con menor capacidad fiscal y, sin embargo, el resto de España les estaría sufragando su déficit en las prestaciones de Seguridad Social, especialmente alto en el capítulo de pensiones.

## ANEXO I

### Cupo de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2022

(Presupuestos Generales del Estado para 2022)

	(Miles de euros)
PRESUPUESTO DEL ESTADO. GASTOS.	347.486.096,54
CARGAS ASUMIDAS POR LA C.A.P.V.(*)	114.775.397,82
TOTAL CARGAS NO ASUMIDAS.	232.710.698,72
IMPUTACIÓN DEL ÍNDICE (6,24%).	14.521.147,60
COMPENSACIONES Y AJUSTES.	-13.048.983,92
- Por Tributos no Concertados.	-746.921,43
- Por Ingresos no Tributarios.	-2.654.165,64
- Por Déficit Presupuestario.	-9.361.627,50
- Por Imptos. Directos Concertados.	-286.269,35
CUPO LÍQUIDO.	1.472.163,68
Compensaciones Álava.	-4.426,53
LÍQUIDO A PAGAR.	1.467.737,15

(\*) En este importe no está integrada como Carga Asumida la valoración provisional del coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, como el empleo y la formación profesional traspasados al País Vasco por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre (Apartado G.2).

La capacidad de disponer directamente de los recursos tributarios implica una posición de poder en un proceso de negociación y, por ende, ante cualquier acuerdo, ya que siempre cabe la posibilidad de no cumplirlo o incluso amenazar con la secesión del territorio al disponer de toda la información necesaria para mantener tus ingresos tributarios. El objetivo de conseguir el acceso al gobierno del estado en un contexto en el que, además, la contraparte está dominada por partidos soberanistas, es un potente incentivo para negociar un resultado favorable a los intereses de País Vasco y Navarra, y contrario a los de la AGE, limitando su

<sup>17</sup> De la Fuente, A (2022) “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario” Hacienda Pública Española 242-(3/2022): 53-90 2022, Instituto de Estudios Fiscales.

<https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/bep/bibliotecas/central/sumarios/2022/10-octubre-primer/Hacienda-pblica-espaola.pdf>

Para Fernández-Villaverde, J y de la Torre, F (2024) “El concierto para Cataluña (II): la atracción fatal del régimen foral” (Diario el Confidencial, 27 de septiembre 2024) el ajuste por IVA es excesivo a favor del País Vasco por valor de 1.908 millones de euros (2022) cuando el cupo pactado era de 1.467 millones, es decir, solo con esta partida el resultado cambia y se convierte en un ingreso del resto de España al País Vasco.

[El concierto para Cataluña \(II\): la atracción fatal del régimen foral \(elconfidencial.com\)](https://www.elconfidencial.com)

tarea de nivelación con los ciudadanos del resto de España, es decir, de redistribución de renta a favor de las personas en peor situación.

Es necesario conocer los detalles del sistema fiscal singular propuesto para Cataluña fuera del régimen común. No obstante, la experiencia del País Vasco y Navarra sugiere que un sistema en el que Cataluña recaude todos los impuestos en su territorio tendería a reducir severamente los recursos financieros de la AGE, ya insuficientes para la cobertura de sus actuales necesidades. La dimensión de la pérdida de recursos de la AGE dependería de la forma de articular el sistema singular para Cataluña, pero el traspaso inicial de recaudación de la parte de los impuestos compartidos puede superar los 27.000 millones de euros<sup>18</sup> (18,7% de la recaudación de la AGE), a lo que sumar la parte correspondiente al Impuesto de Sociedades recaudado en Cataluña. En caso de ajustarse la pérdida de ingresos a los 22.000 millones de saldo negativo de la balanza fiscal que estima el Govern de Catalunya en la relación de Cataluña y el resto España en 2021<sup>19</sup>, la pérdida de recursos de la AGE superaría el 15 por ciento de sus actuales ingresos tributarios. Y si se limitara al 60 por ciento de ese hipotético saldo de la balanza fiscal, la disminución de ingresos de la AGE sería equivalente al 10 por ciento de sus ingresos tributarios.

A la pérdida de esta recaudación se podría sumar la no colaboración en la tarea que asume la AGE de sostener las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y el elevado déficit de su componente contributivo, del que correspondían 4.602,10 millones de euros a Cataluña en 2022. Un saldo negativo entre ingresos y gastos que será creciente en el futuro debido al intenso proceso de envejecimiento de la población en toda España.

#### 4. Conclusiones

La Administración Central, suma de la Administración General del Estado y la Seguridad Social, es responsable de funciones muy importantes dentro del estado descentralizado recogido en la Constitución Española. De especial importancia en términos de suficiencia y equidad es la tarea de la Administración General del Estado como garante de la nivelación personal y territorial para que todos los ciudadanos españoles puedan acceder a prestaciones similares en todo el estado cuando realizan un esfuerzo fiscal similar (en el sentido de aplicar las mismas normas y escalas tributarias).

---

<sup>18</sup> La recaudación normativa de Cataluña en concepto de la parte cedida de IRPF, IVA e Impuestos Especiales en 2022 fue 23.382 millones de euros, a lo que habría que sumar la parte de la recaudación del Impuesto de Sociedades atribuible a Cataluña.

<sup>19</sup> Govern de Catalunya (2023): “*D’acord amb el mètode del flux-monetari, el saldo negatiu va arribar a 20.772 MEUR el 2020 i a 21.982 MEUR el 2021, un màxim històric, que representen un 9,8% i un 9,6% sobre el PIB, respectivament*”.

<https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/539622/deficit-fiscal-catalunya-lestat-ja-frega-22000-m-euros>

Para cumplir con esas funciones, la Administración General del Estado dispone de recursos obtenidos a través de los impuestos propios y compartidos que recauda en todo el estado español excepto en País Vasco y Navarra.

La experiencia contrastada de los sistemas de concierto económico en las comunidades forales desde 1978 muestra un resultado muy favorable para País Vasco y Navarra comparado con el promedio del sistema de financiación de las comunidades de régimen común. La prima de financiación por habitante ajustado supera el cien por cien en el País Vasco y es superior al cincuenta por ciento en Navarra.

La aplicación de un sistema singular de concierto económico en Cataluña supondría un riesgo muy elevado de finalizar con un resultado similar al del País Vasco y Navarra. El impacto para la Administración general del Estado, sin embargo, sería mucho más elevado por el mayor peso de Cataluña dentro del PIB español (19% vs 6,4% de País Vasco y 1,4% de Navarra) con las consiguientes repercusiones negativas para los ciudadanos del resto de España, en especial, los territorios con menor renta, derivadas de la falta de recursos de la Administración General del Estado y la Seguridad Social para el desempeño de sus importantes funciones en el ámbito de la suficiencia de las prestaciones y la equidad personal y territorial en el trato. Los menores recursos financieros se deberían cubrir con una reducción de las prestaciones en algunas políticas, una elevación de los impuestos en estos territorios o, en el caso de ser posible, con la emisión de deuda pública asumiendo los correspondientes intereses.

## REFERENCIAS

Boletín Oficial del Estado (2023) “Ley 10/2023 por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026”.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-8456](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-8456)

de la Fuente, A (2022) “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario” Hacienda Pública Española 242-(3/2022): 53-90 2022, Instituto de Estudios Fiscales.

<https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.3.3>

de la Fuente, A. (2024) “La liquidación de 2022 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. Fedea. Estudios sobre la economía española 2024/26.

[eee2024-26.pdf \(fedea.net\)](https://www.fedea.net/eee2024-26.pdf)

Fernández-Villaverde, J y de la Torre, F (2024) “El concierto para Cataluña (II): la atracción fatal del régimen foral”. Diario el Confidencial, 27 de septiembre 2024.

[El concierto para Cataluña \(II\): la atracción fatal del régimen foral \(elconfidencial.com\)](https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2024/09/27/el-concierto-para-cataluna-ii-la-atraccion-fatal-del-regimen-foral/)

García Díaz, M.A.; Herrero Alcalde, A.; Loscos Fernández, J.; Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Vizán Rodríguez, C. “El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común”. XX Encuentro economía pública. Sevilla. 2013.

[El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común | Documents - Universidad Nacional de Educación a Distancia \(UNED\)](https://www.uned.es/documentos/604b1b1b-4b1b-4b1b-4b1b-4b1b1b1b1b1b)

[SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL CUPO \(core.ac.uk\)](https://www.core.ac.uk/document/123456789)

Govern de Catalunya (2023): página web

<https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/539622/deficit-fiscal-catalunya-lestat-jan-frega-22000-m-euros>

Ministerio de Hacienda (2023) “Presupuestos Generales del Estado”.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2023Prorroga/Paginas/PGE2023Prorroga.aspx>

Ministerio de Hacienda (2014) “Sistema de cuentas públicas territorializadas”

[https://mpt.gob.es/portal/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/catalunya/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2016/08/20160802.cuentas\\_territorializadas.html](https://mpt.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/catalunya/actualidad/notas_de_prensa/notas/2016/08/20160802.cuentas_territorializadas.html)