



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC y ERC

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA
SANTIAGO LAGO PEÑAS

Apuntes 2024/30
Noviembre de 2024



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

Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC y ERC¹

**Xoaquín Fernández Leiceaga
Santiago Lago Peñas**

CISPAC: Research on Territory y Universidade de Santiago de Compostela

25 de noviembre de 2024

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de Diego Martínez, María Cadaval y Ángel De la Fuente a una versión preliminar del trabajo. No obstante, la responsabilidad del texto final es exclusiva de los autores.

1. INTRODUCCIÓN

El acuerdo entre PSC y ERC para la investidura de Salvador Illa como presidente de la Generalitat (en adelante Acuerdo, 2024) ha supuesto un choque inesperado para el proceso de reforma de la financiación autonómica. Frente al “enfoque marginalista” que suponía el Libro blanco de 2017 y los trabajos a los que dio lugar; del documento del Ministerio sobre las necesidades de gasto publicado en 2021 y, en general, de la mayoría de los debates públicos en los últimos años, el acuerdo supone una ruptura de enfoque, apostando por la concertación tributaria y la aplicación de mecanismos que se asemejan a los del sistema foral. La articulación de esta “financiación singular” con el régimen común no es evidente y sus efectos desbordan las fronteras de Cataluña.

A diferencia de análisis previos centrados en el análisis de la literalidad del Acuerdo (Lago Peñas, 2024), en este documento adoptamos una perspectiva más exploratoria y constructiva, intentando encajar los objetivos del acuerdo en el actual marco de régimen común. Con ese fin, el trabajo se estructura en tres secciones, además de esta introducción. En la sección dos realizamos una descripción de los objetivos del Acuerdo para, en el apartado siguiente, intentar traducirlos al lenguaje del sistema de financiación de régimen común vigente. En concreto, nos detenemos en la suficiencia del sistema, la posible aplicación del criterio de “no reordenación”, de la nivelación parcial y de ajustes sobre la población ajustada, simulaciones algunas posibles soluciones. A partir de ahí, pasamos a discutir sobre posibles avances en la autonomía tributaria y sobre la transformación de la gestión tributaria en España. La sección cuarta sintetiza las conclusiones principales del trabajo.

2. UNA DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO

El Acuerdo incluye varios objetivos en el frente de la financiación autonómica:

- a) Corregir una situación que se caracteriza como de infrafinanciación y déficit crónico de recursos².
- b) Elevar al máximo la autonomía tributaria de Cataluña, avanzando de forma decidida hacia la “plena soberanía fiscal” (página 2)³. Al final del proceso, contaría con la totalidad de los impuestos directos e indirectos que hoy son responsabilidad del nivel central. Para ello se establece un programa progresivo de cesión de impuestos, comenzando por el IRPF (2025). La Generalitat pasaría de gestionar el 50% a tener la

² “Cataluña sufre una infrafinanciación sostenida en el tiempo que supera con creces lo que correspondería a un modelo de solidaridad entre territorios. Los distintos modelos de financiación autonómica han comportado graves deficiencias para Cataluña, que se traducen en una insuficiencia financiera crónica que limita enormemente el gasto en políticas públicas como la salud, los servicios sociales, la vivienda o las infraestructuras” (página 5, Acuerdo 2024).

³ “Impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Cataluña de los 8 millones de habitantes” (página 2, Acuerdo 2024).

responsabilidad del 100%, en nuevas condiciones. Estas nuevas condiciones afectan a dos ámbitos diferentes: la asunción por el Parlamento de Cataluña de toda la capacidad normativa posible para definir su sistema fiscal en coordinación con el Estado y la Unión Europea; y la gestión de los impuestos, que en todas sus fases (se cita la recaudación, gestión, liquidación, y, después, la inspección y la disponibilidad) sería responsabilidad de la Agencia Tributaria de Cataluña.

- c) Redefinir el sistema de nivelación al que contribuye Cataluña para transparentar los flujos redistributivos interterritoriales y reducir los flujos de nivelación. Con ese objetivo se propone la creación de una contribución anual de la Generalitat, por dos conceptos. Primero, por la aportación a los gastos comunes, lo que se instrumenta a través de la entrega de un porcentaje de la recaudación. Segundo, por la aportación a la solidaridad, que debería garantizar que los servicios prestados en los diversos territorios de España por los gobiernos autonómicos, a un nivel similar de esfuerzo fiscal, fuesen equivalentes; entregas condicionadas al cumplimiento del criterio de ordinalidad. Esto es, la ordenación de las comunidades autónomas por su capacidad tributaria por habitante (sin referirse a la recaudación normativa) debería mantenerse en el resultado final del modelo, una vez practicada la nivelación. También es relevante anotar que, frente al modelo actual, no se habla de población ajustada, de forma que la referencia sería la población⁴.

3. ¿ES POSIBLE ATENDER TOTAL O PARCIALMENTE ESTAS PRETENSIONES SIN QUEBRAR EL MODELO COMÚN?

En esta sección prescindimos de los aspectos instrumentales del Acuerdo para centrarnos en sus objetivos básicos, analizando su coherencia interna y la posibilidad de encontrarle acomodo dentro del marco del modelo común. En esencia y a nuestro juicio, los tres objetivos expuestos anteriormente podrían traducirse, y encajarse dentro del modelo de régimen común, en los cuatro siguientes:

- a) La mejora de la suficiencia.
- b) La aplicación del criterio de no reordenación u “ordinalidad”.
- c) La mayor transparencia en las contribuciones netas, como ocurriría si el actual Fondo de Garantía no fuese complementado por otros fondos.
- d) El incremento sustancial de la autonomía tributaria.

3.1 Sobre la mejora de la suficiencia y la aplicación de la ordinalidad

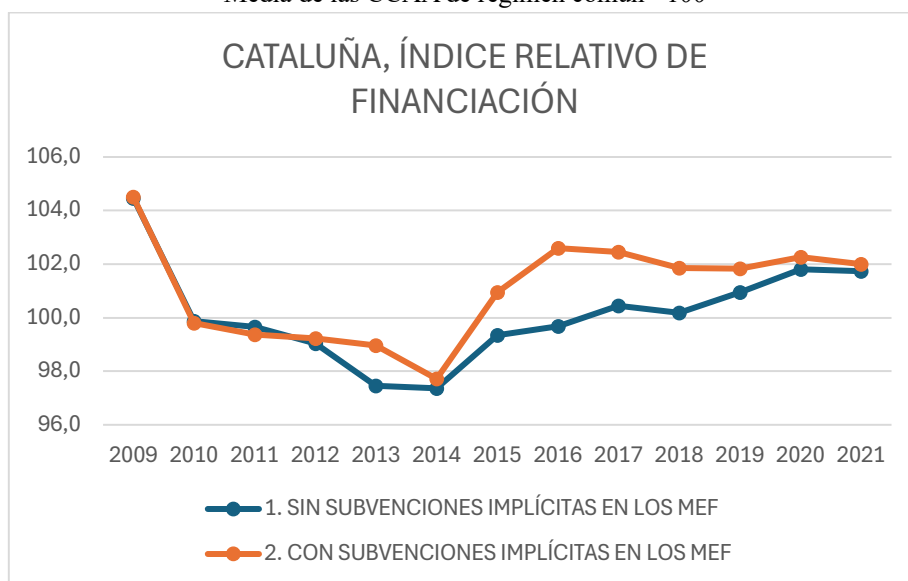
La cantidad de recursos que supone la suficiencia para cada nivel de gobierno no es una cuestión que se pueda resolver en la esfera técnica, en la medida en que la suficiencia del conjunto de las administraciones públicas es un asunto intrínsecamente

⁴ Aunque después, al hablar de las competencias singulares, se dice que: “En el cálculo de las necesidades de gasto a financiar en Cataluña deben tenerse en cuenta todas las variables relevantes, como el aumento de la población en edad escolar o el factor envejecimiento, para reflejar adecuadamente las singularidades propias de Cataluña” (página 8, Acuerdo 2024). De hecho, en el modelo actual ya se consideran.

político. En última instancia, será función de las preferencias mayoritarias de la ciudadanía sobre los dos lados de la ecuación: gastos e impuestos.⁵

La asimetría en el reparto vertical de los instrumentos tributarios debilita esa ecuación en el ámbito autonómico y abre la puerta a que los gobiernos subcentrales denuncien que padecen una infrafinanciación causada por las decisiones de la administración central. En este sentido, el modelo aprobado en 2009 implicó la aportación de 11.000 millones de euros adicionales para las CCAA. La hacienda central parece haber cumplido los mandatos legales incorporados al mismo (Colldeforns y Monés, 2022), pero algunos autores opinan que el modelo ha sido gestionado con deslealtad hacia las CCAA y su actualización las perjudica, porque no recoge los cambios reales que se producen en la población ajustada tomada en su conjunto (Pérez, 2020; Zabalza, 2016). Sin embargo, la evolución de los recursos proporcionados por el modelo en los últimos años ha desactivado en buena medida esta crítica. Además, durante la crisis subsiguiente ha funcionado como prestamista en última instancia suministrando crédito a la mayoría de las CCAA en condiciones que suponían un suplemento de financiación de 2.445 millones de euros en 2022 (De la Fuente, 2024).

Gráfico 1: Financiación efectiva total por habitante ajustado (modelo 2009) a competencias homogéneas. Media de las CCAA de régimen común= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2024)

Es probable que, en el transcurso de la negociación de un nuevo modelo de financiación autonómica, la hacienda central aporte recursos o capacidad tributaria adicional al conjunto de las comunidades, lo que permitiría que mejorasen su suficiencia conjunta y que nadie recibiese menos. Este esquema negociador ha sido la norma hasta la fecha y, por tanto, es previsible que pueda volver a materializarse. Un resultado que puede obtenerse mediante la cesión total o parcial de algunos instrumentos tributarios de reciente aprobación (algunos impuestos ambientales, por ejemplo) o ya cedidos

⁵ Para una discusión más amplia, véanse Fernández-Leiceaga y Cadaval (2024) y De la Fuente (2020).

parcialmente; o mediante un reforzamiento de las aportaciones de la hacienda central a los fondos de nivelación; a lo que podría añadirse incluso alguna medida de condonación parcial de la deuda.

En todo caso, el Acuerdo (2024) pone énfasis en la dimensión horizontal del desequilibrio; es decir, en la financiación relativa⁶. Si se pretende que Cataluña reciba más recursos por unidad de necesidad en los próximos años sin forzar las costuras del modelo común, caben, siguiendo algunas sugerencias del propio texto, diferentes opciones. En lo que sigue analizamos tres familias de posibilidades⁷.

Primera familia de posibilidades: aplicar el criterio de no reordenación⁸

Si Cataluña recibiese al menos los recursos por habitante ajustado de La Rioja, la comunidad de régimen común mejor financiada, obtendría 4255,8 millones de euros adicionales con los datos del ejercicio 2022, incrementando su presupuesto liquidado en un 16,42%. Puesto que no parece factible que este criterio se limite a Cataluña⁹ mientras forme parte del modelo común, optamos por presentar dos simulaciones adicionales que impactan al conjunto de CCAA.

En la primera, tiene lugar la no-reordenación con el uso mínimo de recursos y la restricción adicional que ninguna comunidad puede perder financiación con respecto a la situación actual. En este caso, ninguna comunidad presentaría una financiación por habitante ajustado inferior a las comunidades con una capacidad tributaria por habitante ajustado menor que la suya. Se precisarían 22.751 millones de euros adicionales, con tres escalones de financiación, correspondientes a la situación actual de La Rioja, Extremadura y Canarias. Salvo estas tres comunidades, el resto ganaría recursos. El salto para Madrid y Cataluña es considerable; también en Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía o Castilla-La Mancha (las regiones peor tratadas por el modelo en la actualidad y que tienen por detrás en capacidad tributaria a Extremadura). Además, las desigualdades se reducen, con catorce comunidades en el nivel de recursos por habitante ajustado de Extremadura o La Rioja, prácticamente coincidentes¹⁰. La magnitud de las cifras implicadas parece indicar que la aplicación del criterio de no reordenación sin cambiar los parámetros del modelo debería someterse a un período

⁶ Además de la nota pie 2, puede leerse: “Un modelo de financiación cuyo resultado es una distribución poco justa de los recursos entre los territorios del Estado y que acaba limitando la capacidad de crecimiento económico” (página 6, Acuerdo, 2024)

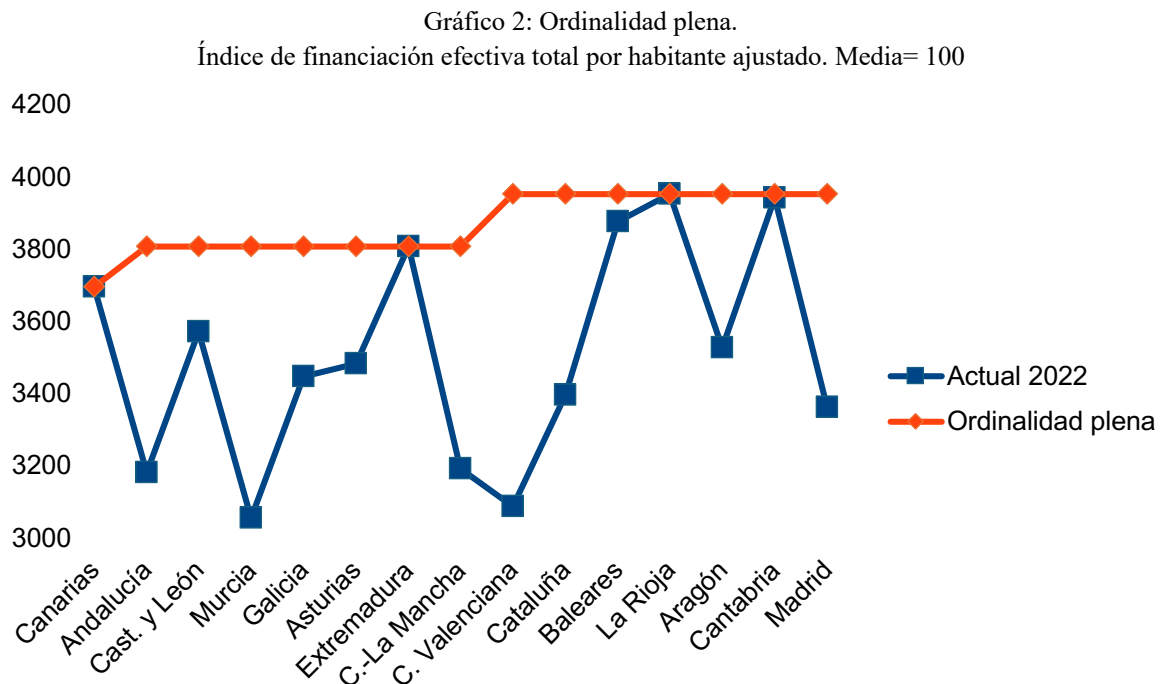
⁷ Utilizaremos los datos de De La Fuente (2024) o del Ministerio de Hacienda (2024) para el ejercicio de 2022. En el caso de Canarias incorporamos también los recursos REF.

⁸ En la página 8 del Acuerdo (2024) se dice: “Esta solidaridad debe estar limitada por el principio de ordinalidad”.

⁹ Para que todas las CCAA de régimen común tuviesen una financiación efectiva total por habitante ajustado como La Rioja precisaríamos 26.154,8 millones de euros adicionales en 2022.

¹⁰ La gran damnificada de esta operación es Canarias, que se queda igual que estaba, pero no muy lejos de la media.

transitorio amplio¹¹. Las diferencias entre CCAA disminuyen, prevaleciendo la combinación de dos criterios: *statu quo* y ordinalidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2024) y Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2024. El índice incorpora los recursos totales del sistema (incluidos los fondos de convergencia autonómica) por habitante ajustado a competencias homogéneas; para Canarias incorpora los recursos del REF.

La segunda simulación plantea un objetivo y una mecánica diferente. El objetivo puede formularse como el de aproximarse progresivamente a una aplicación estricta del criterio de ordinalidad mediante una nivelación total por habitante ajustado. La mecánica se caracteriza, de una parte, por comprometer un volumen muy inferior de recursos (7.459,7 millones de euros) y, de otra, por priorizar el principio de equidad sobre el criterio de no reordenación. Por lo tanto, en primer lugar, se inyectarían recursos a las CCAA peor financiadas para igualarlas a la media del modelo¹². Se precisarían 3.729 millones de euros adicionales, que llegan a Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha¹³. A continuación, asignaríamos un volumen de recursos similar a la aplicación del criterio de no reordenación. Distribuiríamos estos recursos en función de la distancia a la financiación por habitante ajustado de la comunidad a la que deben al menos igualarse y al número de habitantes ajustados. La situación resultante no cumpliría el criterio de no reordenación, pero sí ajustaría las diferencias, con una mejora relativa de las CCAA peor financiadas de inicio, así como de las más distantes al criterio de ordinalidad; y tendría lugar además una reducción significativa del coeficiente de variación de la financiación total por habitante ajustado: de algo más de 8 a 5,27. Esta

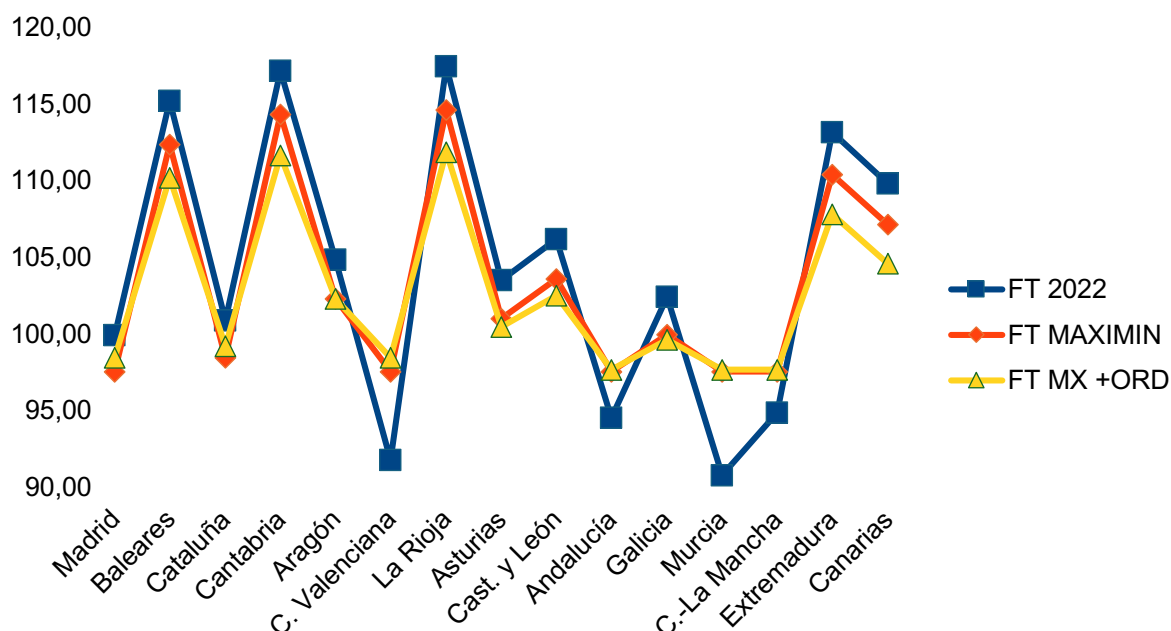
¹¹ Si pensamos en 2.000 millones de euros de incremento anual en términos reales, supondría aproximadamente diez años.

¹² Una aplicación territorial del criterio maximin de acuerdo con un enfoque rawlsiano (Rawls, 1971).

¹³ Aunque ya sabemos que como consecuencia la media por habitante ajustado aumentará y las CCAA citadas quedarán de nuevo por debajo, pero mucho más próximas a la media.

operativa podría repetirse a lo largo de varios ejercicios hasta conseguir la igualdad total de la financiación por habitante ajustado, que garantizaría el cumplimiento del criterio de no reordenación.

Gráfico 3: MAXIMIN y Ordinalidad limitada.
Índices de financiación total por habitante ajustado. Media = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2024) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024). El índice incorpora los recursos totales del sistema (incluidos los fondos de convergencia autonómica) por habitante ajustado a competencias homogéneas; para Canarias incorpora los recursos del REF.

Segunda familia de posibilidades: revisar el criterio de población ajustada¹⁴.

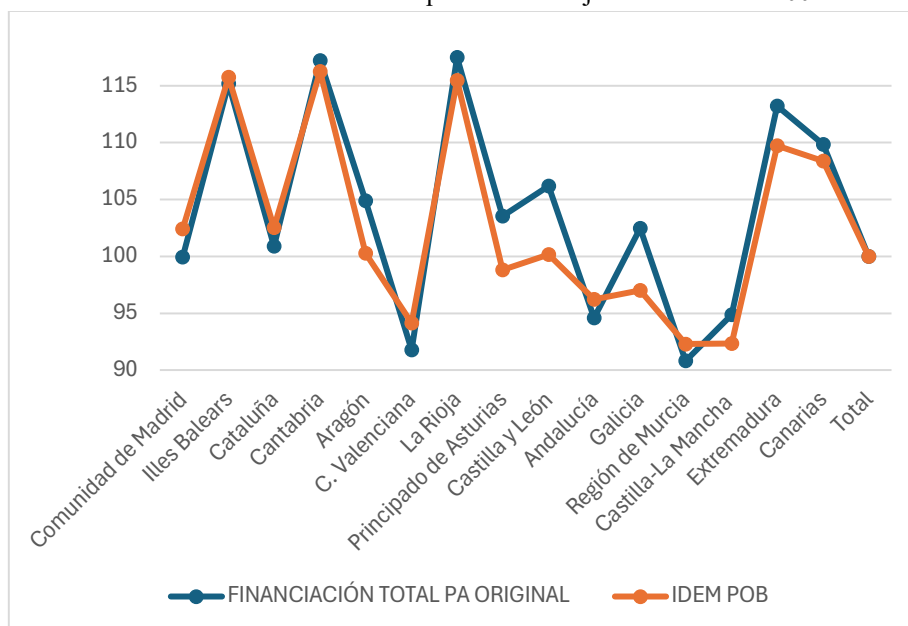
En este caso, serían posibles varias alternativas: desde introducir aquellas variables que a juicio de los autores tengan sentido, o hayan sido propuestas por algunas CCAA, hasta simular los efectos de la propuesta del Ministerio de Hacienda (VVAA, 2021). En aras de la concisión, vamos a limitarnos a la que está implícita en el Acuerdo (2024). Es decir, sustituir la población ajustada por la población¹⁵. Seis CCAA se verían beneficiadas por esta operación: Madrid, Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares, por orden de ganancia en términos absolutos. Si compensásemos a las CCAA para mantener el *statu quo* en términos absolutos sería necesario aportar 1.899 millones de euros adicionales. El coeficiente de variación del

¹⁴ Por ejemplo, en la página 10 del Acuerdo (2024) se dice: “Las contribuciones de las comunidades autónomas por habitante, ordenadas en una escala de mayor a menor, deben mantener el mismo orden que en la escala de lo que reciben” (el subrayado es nuestro).

¹⁵ Además, ha sido una alternativa defendida en ocasiones por otras CCAA.

resultado mejora, muy ligeramente, aún en términos de población ajustada, en relación con el inicial.

Gráfico 4: Población como criterio de asignación.
Índices de financiación total por habitante ajustado. Media = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2024) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024). Calculamos el cambio en el FGSPF que produciría su reparto en función de la población, lo llevamos a los recursos totales del sistema a competencias homogéneas y calculamos la nueva financiación por habitante ajustado para cada CA.

En definitiva, aunque las diferencias entre comunidades se reducirían ligeramente, estaríamos apartándonos del cálculo preciso de necesidades y costes de prestación del servicio (de la equidad), con resultados magros.

Tercera familia de posibilidades: la aplicación de un criterio de nivelación parcial¹⁶

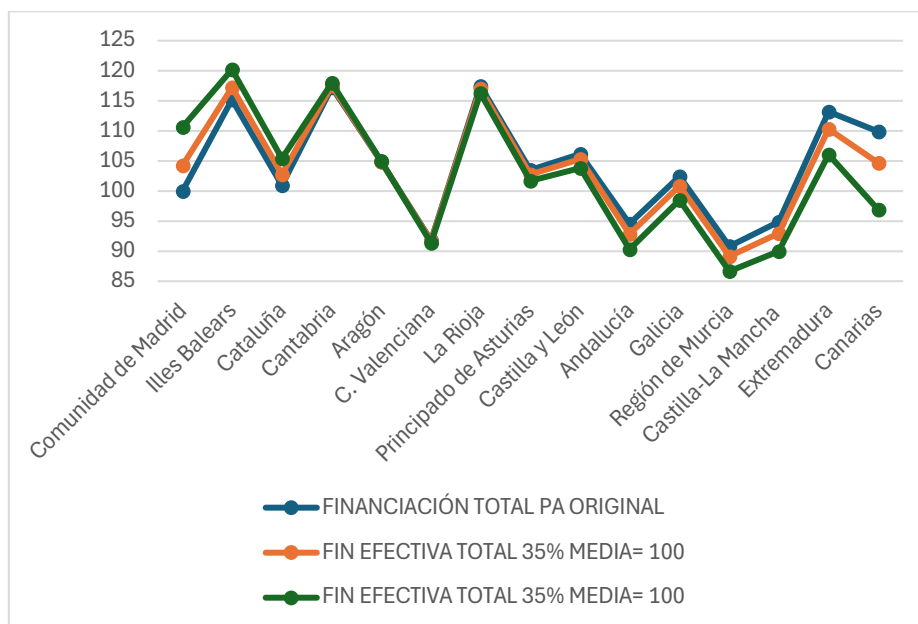
La nivelación parcial formó parte de la negociación del modelo de 2009 y se trasladó al modelo actual: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tan sólo recibe el 75% de los recursos tributarios de cada comunidad, que mantiene el 25% restante. Como es bien conocido, la introducción del Fondo de Suficiencia Global y de los Fondos de Convergencia anula esa lógica de nivelación parcial. Hace algunos años evaluamos los resultados de la nivelación parcial, con resultados claros (ver Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014): las CCAA se ordenan en función de su capacidad

¹⁶ No hay una referencia explícita en el Acuerdo (2024) al criterio de nivelación parcial, pero sí a la propuesta de Estatuto de Autonomía del Parlamento de Cataluña de 2005 (página 7), que en su artículo 210 establece la definición de los criterios de nivelación con la suficiente indeterminación como para que pueda aplicarse. Por otra parte, como ya indicamos en el texto, la nivelación parcial está incorporada, aunque desactivada, a la lógica del modelo de 2009.

tributaria por habitante y las distancias entre ellas aumentan conforme la nivelación es menos acusada.

En lo que sigue simulamos dos combinaciones, con datos de la liquidación de 2022, que afectan solo al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En la primera, la rebaja de la nivelación es moderada: las comunidades mantendrían un 35% de sus ingresos como producto del resultado de la capacidad tributaria y el 65% restante como producto del resultado del modelo. Madrid (938 millones de euros), Cataluña (463 millones de euros) y Baleares (en medida mucho menor Cantabria y Aragón) ganan recursos a costa de las demás. Si compensásemos al resto de CCAA para respetar el *statu quo*, precisaríamos aportar 1.489,5,5 millones de euros. El coeficiente de variación de la financiación por habitante ajustado varía ligeramente al alza¹⁷.

Gráfico 5: Nivelación parcial del 35% y del 50%.
Índices de financiación total por habitante ajustado.



Modificamos el porcentaje de asignación a cada CA de los recursos tributarios en términos normativos en el FGSPF. A continuación, trasladamos el efecto de ese cambio a la financiación efectiva total a competencias homogéneas para 2022, y calculamos el índice de financiación relativo por habitante ajustado.

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2024) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

En la segunda combinación, más agresiva, el porcentaje de recursos que depende de la capacidad tributaria se eleva hasta un 50% del total. Como resultado, las CCAA se ordenarían más en función de aquella y, por tanto, el grado de cumplimiento del criterio

¹⁷ Las CCAA más alejadas de la media en la distribución inicial pasan a aproximarse.

de ordinalidad sería mayor¹⁸. Cataluña ganaría 1.159 millones de euros y la Comunidad de Madrid 2.345 millones. El coeficiente de variación de los recursos por habitante ajustado se elevaría hasta el 10,57%.

Las CCAA que están próximas a la media en capacidad tributaria apenas perciben los efectos de estos cambios, mientras que tiene lugar un trasvase significativo de recursos desde el extremo inferior al superior. El efecto del statu quo sigue siendo muy marcado aún con una nivelación muy inferior a la actual.

3.2 El incremento sustancial de la autonomía tributaria

La nivelación y la autonomía tributaria no tienen necesariamente que mantener una relación inversa, aunque las consideraciones de orden histórico y sociopolítico favorecen que así sea, como lo demuestra la comparación de los resultados del modelo foral y el común.

Dicho eso, el Acuerdo (2024) recoge de forma explícita que la contribución catalana debe permitir que los servicios prestados por las CCAA de régimen común sean equivalentes, para un esfuerzo fiscal similar, con la única limitación de la aplicación del criterio de ordinalidad.

El texto del Acuerdo (2024) se refiere a la cesión de todos los impuestos a Cataluña, al incremento de la capacidad normativa y al papel único de la Agencia Tributaria de Cataluña en la gestión impositiva. ¿Qué se podría hacer en este frente dentro de las costuras del régimen común?

Comenzando por los principales impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales) no parece factible la cesión de autonomía tributaria individualizada en la medida en que ello conduciría a una diversidad interregional de tipos impositivos (o tratamientos diferenciados) no permitidas por la normativa europea, más allá de las particularidades de las regiones ultraperiféricas: Canarias en el caso de España. Mientras esto no cambie, la fórmula de las participaciones territorializadas es el camino por el que transitar¹⁹. El propio Acuerdo (2024) hace una referencia explícita a la coordinación con la hacienda central y europea que recoge esta restricción. Por ello, desde hace unos años (VVAA, 2017) está formulada la propuesta de una cesión de capacidad normativa sobre la imposición indirecta a las CCAA de régimen común, siempre y cuando la ejerzan de forma colectiva. Sería el procedimiento adecuado para completar un sistema fiscal

¹⁸ No es total por cuanto aún mantiene algún efecto la “sobrenivelación” de comunidades como Cantabria, La Rioja o Extremadura.

¹⁹ Y en ese sentido habría que analizar en profundidad la solución contemplada en el acuerdo 2025 de cesión del IVA para pequeñas y medianas empresas y el IVA a establecimientos turísticos.

diversificado²⁰, aunque es verdad que plantea cuestiones de gobernanza y de interacción estratégica que precisan soluciones (Fernández-Leiceaga y Cadaval, 2024).

La imposición de sociedades no plantearía el problema de los impuestos sobre el consumo, pero existe un amplio consenso en que no es una buena candidata para ser descentralizada (Martínez Vázquez y Lago Peñas, 2020). Las empresas multirregionales tendrían una gran facilidad para situar sus beneficios (la base imponible del tributo) allí donde las condiciones fuesen más favorables. Sucede lo mismo, incluso con mayor intensidad, que en el plano internacional; donde el problema ha motivado una acción concertada para establecer un suelo mínimo de tributación en el ámbito de la OCDE (Besp 2.0). Ya hemos asistido a la erosión significativa de la tributación sobre el patrimonio o la transmisión de la propiedad debido a una competencia fiscal entre CCAA que no exige cambios económicos, más allá de la residencia a efectos tributarios (Agrawal y Foremny, 2019; Agrawal, Foremny y Martínez-Toledano, 2020). En España, la concentración de las sedes sociales de las grandes compañías en la CA de Madrid es muy elevada, lo que es un argumento adicional contra la descentralización del impuesto²¹. Finalmente, la recaudación del IS es muy volátil a lo largo del ciclo, lo que genera un problema adicional a haciendas de servicios con limitada capacidad de estabilización como son las autonómicas.

Quedarían por tratar el aumento de cesión del IRPF; la imposición ambiental, área pendiente de una reforma en profundidad en España; y los instrumentos derivados del principio de beneficio (coincidimos aquí con Colldeforns y Monés, 2022; o con López i Casanovas, 2021). Nos limitaremos al IRPF, por cuanto es la opción central en el Acuerdo (2024).

El IRPF es hoy ya un impuesto compartido al 50% y se propone avanzar en un plazo breve hacia la cesión total a Cataluña. Hay que recordar que esta solución ya había sido objeto de un ejercicio de simulación en el plano académico hace algunos años, para el conjunto de las CCAA (Cuenca y González, 2016). Como recoge el Informe del Comité de Expertos (VVAA, 2017) esta medida podría proporcionar una mayor visibilidad a la acción tributaria de las haciendas autonómicas e incrementar significativamente el espacio fiscal autonómico, llegando al 100%. Sin embargo, no ha contado con un amplio respaldo ni en el plano técnico ni en el político; y esta cesión plena no es lo que se observa en los países federales de nuestro entorno. En general, los gobiernos federales son reacios a perder el control total sobre la base imponible con la mayor capacidad recaudatoria, el principal elemento redistributivo por el lado del ingreso y una herramienta valiosa para contar con información sistemática sobre las rentas y características de los hogares. Quedarían en sus manos, esencialmente, los instrumentos

²⁰ Posiblemente, en este marco las haciendas forales también podrían participar.

²¹ Con datos de la Agencia Tributaria para 2021, un 37,5% de los ingresos del Impuesto de Sociedades tienen lugar en la Delegación de Madrid, cuando la participación de la comunidad en la generación de valor añadido bruto de mercado es sólo del 21%.

de gasto público. Y en la medida en que la administración central se ocupa de la provisión de bienes públicos y ha transferido a las CCAA la gestión de los servicios básicos del estado del bienestar, debería limitarse a actuar mediante las transferencias a economías domésticas.

Finalmente, efectuaremos algunos comentarios sobre la propuesta de que sea la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) la que gestione, liquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña. Lo primero que debemos decir es que va más allá de lo previsto en el Estatuto de Cataluña vigente. En su artículo 204 plantea la creación de un Consorcio paritario formado por la AEAT y la ATC en un plazo de dos años (lo que no se ha cumplido) y su eventual transformación posterior en la Administración Tributaria de Cataluña; que, por tanto, se establece como una posibilidad y no como un mandato.

El sistema tributario español ha dado lugar a un modelo híbrido de descentralización fiscal, con diversas combinaciones de capacidad normativa y responsabilidad en la gestión tributaria; en todo caso, la solución actual está desequilibrada hacia la hacienda central, que gestiona tributos que nutren las arcas autonómicas, sin que lo contrario suceda. Esta situación reduce la autonomía efectiva de las haciendas territoriales. Tenemos dos administraciones tributarias en un mismo territorio sin una coordinación efectiva, lo que genera un déficit de transmisión de información, relevante por cuanto los impuestos que gestiona cada nivel de administración están conectados con algunos de los que se encarga otra (IRPF e ISD; o IVA e ITP). Los mecanismos previstos de colaboración entre administraciones (Ley 22/2009) no funcionan con eficacia.

La fórmula de una ATC única operando en el territorio catalán sólo cobra sentido si se ceden todos los impuestos soportados en Cataluña a la Generalitat; aún en tal caso sería preciso garantizar una adecuada fluencia de la información con la AEAT que operaría en el resto del territorio común. Pero en ese supuesto tendríamos una única responsabilidad tributaria, y lo lógico sería que incorporase también las funciones de gestión. En otro caso, y de continuar el modelo actual de separación de algunas fuentes mientras se comparten otras, consideramos que la ganancia de autonomía que supone tal modelo no compensa suficientemente por una parte las pérdidas de eficiencia y, por otra, la reducción en el nivel de autonomía efectiva de una hacienda central que sería responsable de buena parte del sistema tributario.

La conversión de la actual AEAT en una Agencia Federal Integrada de Administración Tributaria (VVAA, 2017; Onrubia, 2016) de estructura consorcial y co-gobernanza efectiva, siguiendo las pautas del modelo canadiense, permitiría garantizar la generación de las economías de escala y red que minimizasen el fraude con una participación real de los poderes autonómicos. Existiría un nivel central que tendría una fuerte presencia autonómica en sus órganos de gobierno; y un nivel subcentral con una presidencia y una delegación territoriales que gestionaría con autonomía los tributos

propios y los cedidos a las CC. AA., con una participación mayoritaria autonómica en el Consejo Territorial. Este segundo ámbito funcionaría en red con el resto de la AEAT.

4. CONCLUSIONES

¿Es posible avanzar en los objetivos que se marca el acuerdo dentro del marco de régimen común? La respuesta es compleja.

En el caso de la suficiencia y la nivelación interterritorial no hay razones técnicas para no avanzar en la aplicación del criterio de no reordenación o en la nivelación parcial. Las dificultades en ese caso son de orden político. La experiencia internacional muestra que el grado de nivelación en los países de estructura federal es muy diverso y responde a diferencias profundas en valores compartidos y preferencias sociales dominantes que se ven habitualmente plasmadas en las constituciones. Hablamos, por tanto, de negociación política y búsqueda de nuevos acuerdos.

En el caso de la descentralización tributaria, las cosas son distintas. Primero, porque como miembros de la UE estamos sujetos a normativas armonizadoras en el IVA y los impuestos especiales que no restringen a EE. UU. Canadá, Australia o Suiza. Seguramente eso explica porque España sea el país de la UE27 en el que la autonomía tributaria en el escalón regional es la más elevada, por encima de países federales como Alemania, Austria y Bélgica, pero se encuentra por debajo de esos otros países de la OCDE. Segundo, porque la experiencia del sistema foral y la de países como EE. UU. o Canadá confirma las alertas de los académicos sobre la inadecuación del Impuesto sobre Sociedades para funcionar como instrumento de financiación de los gobiernos subcentrales. Lo que nos queda, por tanto, son los avances y mejoras en la cesión del IRPF, a la espera de una reforma de la tributación ambiental que permita avanzar en este frente en el escalón autonómico de forma más ordenada y segura que en la actualidad.

Finalmente, en el ámbito tributario una hacienda integrada, de naturaleza y funcionamiento federal, podría ser un buen equilibrio entre la situación actual y la sustitución de la AEAT por la ATC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agrawal, D. Foremny, D. (2019). “Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms”. *The Review of Economics and Statistics* 101 (2)
- Agrawal, D. Foremny, D. y Martínez-Toledano, C. (2020). “Paraísos fiscales, wealth taxation, and mobility”, *IEB, working paper*, 15/2020.
- Cadaval Sampedro, M., Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2024). Propuestas para España: la reforma de la financiación autonómica, *Foro Económico de Galicia*, 2024.
- Colldeforns, M., Monés, M.A. (2022). Apuntes para una reforma del sistema de financiación en clave federal, *Papers de la Fundació*, 122, Fundació Rafael Campalans, Barcelona.
- Cuenca, A. y González, R. (2016). “Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación”, *Encuentros de Economía Pública* 2016.
- De La Fuente, Ángel (2020). “¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo”, en Martínez-Vázquez y Lago Peñas (directores)
- De La Fuente, A. (2024). “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020.” *FEDEA, Estudios de Economía Española*, n.º 2024-31, Madrid.
- Fernández Leiceaga, X., Cadaval Sampedro, M. (2024). “La Economía Pública de las CCAA: los retos pendientes”. *Papeles de Economía Española*, n.º 182, en prensa.
- Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. (2014). “Los límites a la redistribución entre territorios; un análisis comparado”, *Cuadernos de Información Económica*, 238.
- Lago Peñas, S. (2024). “La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán”, *Cuadernos de Información Económica*, 303.
- López i Casanovas, G. (2021). “Benchmarking dels governs multinivel i els ses vincles econòmics amb el federalisme fiscal”, en A. Castells (coor.): Conseqüències econòmiques e financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Martínez López, D., F. Pedraja, M. A. Monés y M. Colldeforns (2018). “Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: ii) ¿Nivelación total o parcial?” *FEDEA Policy Papers* no. 2018-07, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>
- Martínez-Vázquez, J. y Lago Peñas, S. (directores) (2020). Desafíos pendientes de la descentralización en España. Xunta de Galicia, Instituto de Estudios Fiscales.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024). Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y de los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2022. Secretaría de Estado de Hacienda. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.
- Onrubia, J. (2016). “Financiación autonómica y administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión.” *FEDEA Policy Paper* no. 2016-21, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/09/FPP2016-21.pdf>

Pérez, F. (2020). "Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: causas y remedios" en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Rawls, J. (1971). A Theory of Justice, Harvard University Press.

VV. AA. (2017). Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, Ministerio de Hacienda.

VV.AA. (2021). Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada, Ministerio de Hacienda.

Zabalza, A. (2017). "Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica". *Hacienda Pública Española* 223: 67-100.

