Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán

Ángel de la Fuente Moreno

Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Varios meses después de su firma, el acuerdo firmado por el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación sigue siendo objeto de controversia sin que se hayan disipado las dudas sobre sus detalles. Las parcas explicaciones que el Gobierno ha ofrecido hasta el momento sobre lo pactado no van mucho más allá de la invitación a leer el acuerdo con atención, la negación de que (pese a las evidentes similitudes entre ambos) el sistema propuesto para Cataluña sea equiparable al régimen de concierto (o convenio) económico del que disfrutan el País Vasco y Navarra, y la insistencia en que la propuesta no sólo preservará la solidaridad interterritorial sino que, de hecho, permitirá mejorar la situación de todas las comunidades autónomas y no sólo la de Cataluña.

En la presente nota se resume el contenido del texto, se valoran sus méritos y se recogen algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones que han jugado un papel importante en el debate público sobre el tema durante las últimas semanas, incluyendo los inconvenientes de fragmentar la gestión tributaria, el supuesto carácter federal o no del concierto catalán, la naturaleza de las amenazas a la solidaridad territorial y los méritos del principio de ordinalidad en la financiación autonómica.

Tras leer con atención el texto pactado por el PSC/PSOE y ERC, es difícil evitar la sensación de que sus distintas partes no terminan de cuadrar entre sí. Su punto de partida es la insatisfacción ante una (inexistente), grave y persistente insuficiencia de recursos que se presenta como resultado de un sistema de financiación injusto que se lleva de Cataluña muchos más recursos de lo que sería razonable. Para resolver la supuesta injusticia, se reclama una reforma radical del sistema, que deberá llevarnos hacia la plena soberanía fiscal de la comunidad autónoma. La Generalitat asumirá la recaudación de todos los impuestos en su territorio, tomando así el control de las llaves de la caja con el fin de incrementar sustancialmente sus recursos, lo que comportará inevitablemente una importante reducción de su aportación a la caja común, así como un cambio muy significativo en la naturaleza del Estado, que adquirirá rasgos claramente confederales que pueden limitar seriamente su capacidad autónoma de actuación.

Hasta aquí, el mensaje puede no gustarnos, pero es coherente. Sin embargo, la cosa cambia cuando entramos en la parte final del texto, en la que se habla del mantenimiento de un elevado grado de solidaridad interterritorial al que Cataluña debe contribuir, y más aún cuando añadimos las declaraciones del Gobierno en las que se afirma que la reforma propuesta no sólo no reducirá tal solidaridad, sino que mejorará la situación de todos los implicados. Salvo que las leyes de la física hayan cambiado súbitamente, no parece que los dos objetivos sean compatibles. No podemos darles las llaves de la caja a las regiones ricas que las quieran para mejorar sustancialmente su propia financiación y, a la vez, garantizar que el Estado sigue contando con los recursos suficientes para mantener la cohesión territorial (y para ejercer satisfactoriamente el resto de sus competencias, que también son importantes). El Estado podría compensar a las comunidades perdedoras, supliendo la pérdida de fondos procedentes de las que se van del sistema, pero los recursos necesarios para ello sólo pueden proceder de un aumento de los impuestos que pagan los ciudadanos de los territorios que se queden en el régimen común, o de un recorte de las prestaciones estatales que también les afectaría negativamente. Para que los que salen del sistema puedan mejorar, los que se quedan

tendrán que perder de alguna forma. No hay otra.

Así pues, la tesis del Gobierno de que el acuerdo con Esquerra puede ser el punto de partida para una reforma del sistema de financiación que será buena para todos no es creíble. Habrá claros ganadores y perdedores sin que los cambios en la distribución de recursos que se atisban supongan una mejora en la equidad del sistema, y habrá también enormes daños colaterales en la forma de una pérdida de eficiencia en la recaudación tributaria y una mutación de carácter confederal en la naturaleza del Estado que podría comprometer su capacidad para ejercer de forma satisfactoria sus competencias constitucionales. La reforma del sistema de financiación territorial sería buena cosa, pero si queremos que se traduzca en una mejora habrá que buscar una vía alternativa a la que proponen ERC y el PSC. Intentémoslo. Los ingredientes esenciales de esa alternativa tendrían que ser una administración tributaria única pero realmente de todos (quizás a través de un consorcio a 16 en lugar de 15 consorcios a dos), el respeto de la ordinalidad en financiación por habitante ajustado y la conversión de las tradicionales cláusulas de *statu quo* en compensaciones transitorias. Con un poco de suerte, el susto del cupo catalán ayudará a que los más reticentes al cambio se bajen de la burra y piensen un poco más en términos de construir un sistema bueno para el conjunto del país y menos en sus propios intereses a corto plazo.

§