

**RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE
CATALUÑA CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
2002-05**

**GRUPO DE TRABAJO PARA LA ACTUALIZACIÓN
DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA**

9 de julio de 2008

Introducción

El *conseller* de Economía y Finanzas, a instancias del Gobierno de la Generalitat, encargó al grupo de expertos que realizó el estudio de actualización de la balanza fiscal de Cataluña con la Administración central para el periodo 1999-01 una nueva actualización y puesta al día de la misma. Los miembros que forman parte del grupo de trabajo son: Núria Bosch, Joan F. Corona, Joan Carles Costas, Marta Espasa, Guillem López, Eduard Rius, Joan Ramon Rovira, Ramon Tremosa, Xavier Sala-i-Martín, Joaquim Solé Vilanova, Maite Vilalta, Matías Vives y Antoni Zabalza.

El objetivo de este documento es ofrecer los resultados de la estimación de la balanza fiscal de Cataluña con la Administración central para el periodo 2002-05, siguiendo la metodología establecida en el informe previo realizado por el mismo grupo de trabajo en el año 2005. Próximamente se elaborará un informe en el que se detallará de manera más precisa la metodología utilizada para la imputación de los ingresos y los gastos y donde, a partir de estos datos, se puedan analizar cuestiones de tipo más académico como son, entre otras, la neutralización del déficit público mediante varias opciones alternativas, la construcción de una serie homogénea, etc.

A pesar de que se parta de la metodología utilizada en el estudio anterior, durante este tiempo se han producido avances, tanto en la disposición de información como también en algunos aspectos metodológicos, que se ha creído conveniente considerar para poder ofrecer unas estimaciones de la balanza fiscal más precisas.

Concepto de balanza fiscal

La balanza fiscal de Cataluña con la Administración central se obtiene como la diferencia entre los beneficios o pagos derivados del gasto que el sector público realiza en esta comunidad y el volumen de ingresos detraídos de esta región para financiar el conjunto del gasto público. Cuando en un territorio los recursos detraídos superan a los recursos que afluyen o benefician a sus ciudadanos, el signo del saldo de los flujos fiscales originados por el gobierno central en este territorio es negativo, es decir, existe una salida neta de recursos fiscales (un déficit fiscal). Por el contrario, cuando el volumen de ingresos aportados por un territorio al sector público central es inferior a los beneficios o pagos que recibe, existe una entrada neta de recursos y, por tanto, el saldo de los flujos fiscales es positivo (un superávit fiscal).

La cuantificación de la balanza fiscal de un territorio exige conocer los ingresos aportados por éste y los gastos o beneficios recibidos. Por tanto, hay que diferenciar el trato de los ingresos del de los gastos.

Aproximaciones metodológicas

La metodología de cálculo se basa en las dos aproximaciones metodológicas estándar: la del flujo monetario y la del flujo del beneficio. La aplicación del criterio del flujo monetario supone atribuir el ingreso al territorio donde se genera el hecho imponible y el gasto al territorio donde éste se materializa, mientras que el criterio del flujo del beneficio implica atribuir el ingreso al territorio donde residen los individuos que soportan los tributos y el gasto al territorio donde residen los individuos beneficiarios de este gasto.

Estos dos enfoques responden a objetivos diferentes. Así, mientras que el criterio del flujo monetario permite medir el impacto económico de la actividad del sector público central en Cataluña, el criterio del flujo de beneficio permite estimar la incidencia que sobre el bienestar de los catalanes tiene la actuación de la Administración central.

En cuanto a los ingresos, y concretamente los tributarios, el problema reside en el hecho de que no son necesariamente coincidentes la comunidad donde efectivamente constan los datos territoriales de recaudación y la comunidad donde estos recursos se originan y/o donde se soportan, ya que, por una parte, el mismo proceso de la gestión de los impuestos no permite conocer la comunidad donde se originan los recursos y por otra, muchos de los impuestos son susceptibles de ser trasladados.

De esta manera, según los dos criterios mencionados, los ingresos se imputan como sigue:

- enfoque del “flujo del beneficio”: los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica o efectiva), al margen de quién sea y dónde resida el obligado legal a pagar (incidencia legal o formal).
- enfoque del “flujo monetario”: los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los ingresos no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan.

La metodología utilizada para la imputación regional de los ingresos está ampliamente aceptada por el mundo académico y consta de tres etapas.

1. identificación de las fuentes de ingresos del sector público central
2. establecimiento de hipótesis de afectación (o imputación) para cada tipo de ingreso
3. elección de los indicadores más apropiados que reflejen el impacto de cada tipo de ingreso

Cuando se realiza la imputación regional de los ingresos según el flujo monetario, una vez identificadas las fuentes de ingresos se pasa a escoger los indicadores que reflejen el origen del impuesto, territorializando así las recaudaciones; cuando se sigue el flujo del beneficiario, se trata de aproximar quién soporta finalmente la carga del impuesto. A causa de los indicadores escogidos en el presente informe, los resultados de la imputación de los ingresos según los dos criterios son altamente coincidentes.

En cuanto al gasto, según el enfoque del flujo monetario, se atribuye al territorio en el que éste se materializa, es decir, donde se localiza el personal, la utilización de los bienes corrientes y servicios, la percepción de las transferencias y la realización de las inversiones. Esto supone optar por dar al criterio de flujo monetario un sentido “real” ante la alternativa de darle un sentido de “flujo de caja” o de “flujo de tesorería”, que llevaría a atribuir el gasto público a la región en la que el sector público efectúa el pago. Por ejemplo, en el caso de las compras de bienes y servicios se imputan al territorio donde se utilizan, y no al territorio donde se han adquirido y en el caso de las inversiones se imputan al territorio donde se materializan.

Según el enfoque del flujo del beneficio, la asignación del gasto se realiza al territorio donde reside el beneficiario, independientemente de donde se produce el servicio público o se realiza la inversión. En este caso, es necesario establecer hipótesis sobre el ámbito de los beneficiarios y sobre la cuantificación de los beneficios que los bienes y servicios les proporcionan.

Lógicamente, los resultados que se obtendrán con uno u otro enfoque pueden resultar distintos en cuanto a la comunidad beneficiaria del gasto, pudiendo alterar la cuantía y el signo de los saldos fiscales obtenidos. Por ejemplo, los destinatarios del gasto vinculado a los servicios centrales de los distintos ministerios y organismos públicos, según el enfoque del flujo monetario son, fundamentalmente, los funcionarios que allí trabajan, que muchas veces están especialmente concentrados en una región, mientras que el enfoque de flujo del beneficio son los destinatarios del servicio en cuestión, que pueden extenderse a lo largo de todo el territorio.

La imputación territorial del gasto público siguiendo el enfoque del flujo monetario puede ser relativamente fácil siempre y cuando exista un sistema contable que permita territorializar todas las partidas de gasto. Cuando esto sucede, la imputación territorial del gasto es directa e inmediata siguiendo básicamente el criterio de asignación que realiza el Estado. En caso contrario, o en caso de que la citada territorialización no sea completa, será necesario establecer hipótesis relativas a la localización del gasto y, a continuación, seleccionar los indicadores estadísticos más adecuados para distribuirla.

El análisis económico de la incidencia del gasto público desde la vertiente del enfoque del flujo del beneficio comporta, en primer lugar, identificar a los beneficiarios, lo cual está relacionado con el grado de divisibilidad de los beneficiarios de bienes y servicios suministrados públicamente y con la dimensión territorial de los mismos. En segundo lugar, cuantificar la valoración que los individuos hacen del consumo de bienes y

servicios públicos. Y, en tercer lugar, es preciso seleccionar los indicadores estadísticos que mejor representen a los beneficiarios.

La utilización de uno u otro enfoque depende del objetivo del análisis que quiera realizarse: el enfoque del flujo monetario intenta medir el impacto económico generado por la actividad del sector público en un territorio, mientras que el enfoque del flujo del beneficio intenta calcular como incrementa el nivel del bienestar de los individuos residentes en un territorio frente a la actuación del sector público.

Por tanto, se trata de dos enfoques válidos, que se fundamentan en criterios sólidos pero que cada uno explica efectos económicos diferentes. Se trata de enfoques que no son sustitutivos sino complementarios. Así, el criterio del flujo monetario es más correcto para analizar la influencia que tiene la acción del sector público sobre el crecimiento económico de una región y, en cambio, el criterio del flujo de beneficio es el más adecuado para analizar la acción del sector público en términos redistributivos y de equidad.

La utilización del método de beneficio comporta establecer muchas más hipótesis que en el caso del flujo monetario. A pesar de las dificultades del enfoque del beneficio, el grupo de trabajo cree necesario presentar el cálculo según las dos metodologías para ofrecer una visión lo más amplia posible de las distintas formas de aproximarse y cuantificar el concepto de balanza fiscal.

Delimitación del estudio

En relación con el anterior estudio, los parámetros de delimitación del mismo han sufrido algunas variaciones. En lo referido el ámbito temporal, dado que no se ha podido disponer de la territorialización del gasto estatal para el 2006, el estudio se limita al periodo 2002-05.

El ámbito institucional considerado comprende el Estado, los organismos autónomos, los entes públicos, la Seguridad Social y las empresas públicas que realizan inversiones a cuenta del Estado. El carácter singular de la actividad de la Seguridad Social ha implicado que en los resultados se presente una estimación específica de la sub-balanza fiscal de esta administración¹.

¹ La Seguridad Social proporciona prestaciones sociales que refinancian, principalmente, mediante cotizaciones sociales obligatorias. En concreto, las prestaciones sociales recibidas por cada individuo dependen, en gran medida, de las cotizaciones sociales pagadas a lo largo de su vida laboral pero, así como las cotizaciones se abonan en el territorio donde se trabaja, las prestaciones las puede percibir en un momento muy diferente de su vida y en un territorio diferente. Así pues, la existencia de desfases temporales importantes en el tiempo entre cotizaciones sociales y prestaciones, y la posible movilidad de los individuos, hace que se detalle de manera específica el impacto territorial de los citados flujos.

Las fuentes de información utilizadas son las liquidaciones de los presupuestos del Estado, de los organismos autónomos, de los entes públicos y de la Seguridad Social. En el caso del Estado se ha dispuesto de los datos del SICOP (Sistema de Información Contable y Presupuestaria) que elabora la *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), sistema en el que se encuentran territorializados los distintos programas de gasto que ejecutan las distintas secciones presupuestarias. De manera complementaria, ha debido utilizarse información complementaria procedente de otras publicaciones como son informes, anuarios estadísticos, memorias, boletines, etc. emitidos por los distintos organismos públicos.

A partir de la liquidación presupuestaria se ha determinado cuáles son estos ingresos y los gastos que se imputarán territorialmente y cuál es su cuantía. Esto ha exigido someter los datos a un proceso de depuración consistente en prescindir de determinadas operaciones y ajustar la cuantía de otras.

Sólo se han considerado las operaciones de ingreso y gasto que pueden considerarse típicas de las administraciones públicas, es decir, por el lado de los ingresos todos los que presentan un elevado carácter coactivo y se realizan sin contrapartida directa por parte de la administración pública, y por el lado del gasto aquellos que van dirigidos a producir servicios no destinados a la venta y a la redistribución de la renta. Así, han quedado fuera del estudio las siguientes operaciones:

- *Los ingresos y gastos que integran la Cuenta Financiera*
- *Los ingresos patrimoniales*
- *Los ingresos por alienación de inversiones reales*
- *Las operaciones con la Unión Europea*
- *Las transferencias corrientes y de capital de consolidación*

La principal diferencia con el estudio anterior se encuentra en que en el actual se consideran los gastos financieros asociados al pago de intereses.

La cuantificación de la balanza fiscal de Cataluña

En este apartado se presentan los resultados anuales de la balanza fiscal de Cataluña con el sector público central según el criterio del flujo monetario y del flujo del beneficio para los años 2002-05 y, también, la media del periodo.

Según el flujo monetario, el déficit fiscal de Cataluña en el año 2002 es de 12.674 millones de euros, cifra que representa un 9,2% del PIB catalán y un 32,8% de los ingresos aportados (cuadro 1). Éste es el resultado derivado de la aportación al sector público central de 38.605 millones de euros y de la realización de unos gastos de 25.931 millones de euros. En 2003 este déficit se reduce hasta llegar al 8,5% del PIB manteniéndose en 2004 con este mismo peso y aumentando de manera significativa

en 2005 hasta los 16.735 millones de euros, cifra que supone el 9,8% del PIB y el 35,5% de los ingresos aportados.

En términos de media del periodo el déficit fiscal de Cataluña se ha situado en 13.832 millones de euros, lo que supone el 9,0% del PIB catalán y el 32,8% de los ingresos aportados.

Según el flujo de beneficio, el déficit fiscal de Cataluña en el año 2002 es de 9.220 millones de euros, cifra que representa un 6,7% del PIB catalán y el 24,3% de los ingresos aportados (cuadro 2). Éste es el resultado derivado de la aportación al sector público central de 37.935 millones de euros y de la realización de unos gastos de 28.715 millones de euros. La evolución de este saldo es idéntica a la del flujo monetario, siendo 2005 el año en que se obtiene un mayor déficit fiscal con 12.629 millones de euros, un 7,4% del PIB y el 27,2% de los ingresos aportados.

En términos de media del periodo 2002-05, el déficit fiscal de Cataluña con el sector público central se ha situado en 10.206 millones de euros, cifra que supone el 6,6% del PIB y el 24,5% de los ingresos aportados.

Como puede comprobarse, en los dos enfoques existe un importante incremento del déficit fiscal en el año 2005. Este incremento se explica por el comportamiento de los ingresos que crecieron un 12% y que no estuvo acompañado de un crecimiento equivalente de los gastos, que se situó alrededor del 6%.

Cuadro 1

Balanza fiscal de Cataluña con el sector público central 2002-2005

Flujo monetario

	Millones de euros corrientes				Media
	2002	2003	2004	2005	2002-05
Ingresos aportados	38.605	40.300	42.271	47.171	42.087
Gastos recibidos	25.931	27.829	28.823	30.436	28.255
Saldo	-12.674	-12.471	-13.448	-16.735	-13.832
% Saldo/PIB	-9,2%	-8,5%	-8,5%	-9,8%	-9,0%
% Saldo/Ingresos aportados	-32,8%	-30,9%	-31,8%	-35,5%	-32,8%

Cuadro 2

Balanza fiscal de Cataluña con el sector público central 2002-2005

Flujo del beneficio

	Millones de euros corrientes				Media
	2002	2003	2004	2005	2002-05
Ingresos aportados	37.935	39.687	41.620	46.460	41.425
Gastos recibidos	28.715	30.666	31.664	33.831	31.219
Saldo	-9.220	-9.020	-9.957	-12.629	-10.206
% Saldo/PIB	-6,7%	-6,1%	-6,3%	-7,4%	-6,6%
% Saldo/Ingresos aportados	-24,3%	-22,7%	-23,9%	-27,2%	-24,5%

Las cifras de los cuadros 1 y 2 corresponden a todo el sector público central incluyendo, por tanto, las de la Seguridad Social. Atendiendo a la distinta naturaleza de este programa presupuestario, es conveniente disponer de información del resultado de la sub-balanza de esta entidad. Los cuadros 3 y 4 desglosan las cifras anteriores en el sector de la Seguridad Social y en el resto del sector público, lo que permite ver que, con el criterio del flujo monetario (cuadro 3) si se excluye la Seguridad Social, el déficit fiscal en el año 2005 es de 13.905 millones de euros (8,2% del PIB y 54,1% de los ingresos aportados). El déficit catalán con relación a la seguridad Social es de 2.829 millones de euros (1,7% del PIB y 13,2% de los ingresos aportados). Con el criterio del flujo del beneficio (cuadro 4), el déficit fiscal sin incluir la Seguridad Social es de 10.286 millones (6,0% del PIB y 40,4% de los ingresos aportados) y el de la Seguridad Social es de 2.343 millones (1,4% del PIB y un 11,2% de los ingresos aportados).

Cuadro 3

Saldo fiscal de Cataluña con el sector público central 2002-05

Flujo monetario

	Millones de euros corrientes				Media 2002-05
	2002	2003	2004	2005	
Estado+OOAA y Entes Públicos (EP)+Empresas Públicas (EEPP)					
Ingresos	21.074	21.507	22.325	25.712	22.655
Gastos	10.888	11.800	11.469	11.807	11.491
Saldo Estado+OOAA y EP + EEPP	-10.186	-9.707	-10.856	-13.905	-11.163
%saldo/PIB	-7,4%	-6,6%	-6,9%	-8,2%	-7,3%
% Saldo/Ingresos aportados	-48,3%	-45,1%	-48,6%	-54,1%	-49,0%
Seguridad Social					
Ingresos	17.531	18.793	19.946	21.459	19.432
Gastos	15.043	16.029	17.354	18.629	16.764
Saldo SS	-2.488	-2.765	-2.592	-2.829	-2.668
%saldo/PIB	-1,8%	-1,9%	-1,6%	-1,7%	-1,7%
% Saldo/Ingresos aportados	-14,2%	-14,7%	-13,0%	-13,2%	-13,8%
SALDO TOTAL					
Ingresos aportados	38.605	40.300	42.271	47.171	42.087
Gastos recibidos	25.931	27.829	28.823	30.436	28.255
SALDO	-12.674	-12.471	-13.448	-16.735	-13.832
%saldo/PIB	-9,2%	-8,5%	-8,5%	-9,8%	-9,0%
% Saldo/Ingresos aportados	-32,8%	-30,9%	-31,8%	-35,5%	-32,8%

Cuadro 4

Saldo fiscal de Cataluña con el sector público central 2002-05

Flujo Beneficio

	Millones de euros corrientes				Media 2002-05
	2002	2003	2004	2005	
Estado+OOAA y Entes Públicos (EP)+Empresas Públicas(EEPP)					
Ingresos	20.900	21.376	22.135	25.488	22.475
Gastos	13.671	14.638	14.310	15.202	14.455
Saldo Estado+OOAA y EP + EEPP	-7.228	-6.738	-7.825	-10.286	-8.019
%saldo/PIB	-5,3%	-4,6%	-5,0%	-6,0%	-5,2%
% Saldo/Ingresos aportados	-34,6%	-31,5%	-35,4%	-40,4%	-35,7%
Seguridad Social					
Ingresos	17.035	18.311	19.486	20.972	18.951
Gastos	15.043	16.029	17.354	18.629	16.764
Saldo SS	-1.992	-2.283	-2.132	-2.343	-2.187
%saldo/PIB	-1,5%	-1,5%	-1,3%	-1,4%	-1,4%
% Saldo/Ingresos aportados	-11,7%	-12,5%	-10,9%	-11,2%	-11,5%
SALDO TOTAL					
Ingresos aportados	37.935	39.687	41.620	46.460	41.425
Gastos recibidos	28.715	30.666	31.664	33.831	31.219
SALDO	-9.220	-9.020	-9.957	-12.629	-10.206
%saldo/PIB	-6,7%	-6,1%	-6,3%	-7,4%	-6,6%
% Saldo/Ingresos aportados	-24,3%	-22,7%	-23,9%	-27,2%	-24,5%