

**RESULTATS DE LA BALANÇA FISCAL DE CATALUNYA
AMB L'ADMINISTRACIÓ CENTRAL 2002-05**

**GRUP DE TREBALL PER A L'ACTUALITZACIÓ
DE LA BALANÇA FISCAL DE CATALUNYA**

9 de juliol de 2008

Introducció

El Conseller d'Economia i Finances, a instàncies del Govern de la Generalitat, va encarregar al grup d'experts que varen realitzar l'estudi d'actualització de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 1999-01, una nova actualització i posada al dia de la mateixa. Els membres que formen part del grup de treball són: 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, Matias Vives i Antoni Zabalza.

L'objectiu d'aquest document és oferir els resultats de l'estimació de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 2002-05, seguint la metodologia establerta en l'informe previ realitzat pel mateix grup de treball l'any 2005. Més endavant s'elaborarà un informe on es detallarà de forma més precisa la metodologia emprada per a la imputació dels ingressos i les despeses i on, a partir d'aquestes dades es puguin analitzar qüestions de caire més acadèmic com són, entre d'altres, la neutralització del dèficit públic mitjançant diverses opcions alternatives, la construcció d'una sèrie història homogènia, etc.

Malgrat que es parteixi de la metodologia emprada en l'estudi anterior, durant aquest temps s'han produït avenços tant en la disposició d'informació com també en alguns aspectes metodològics que s'ha cregut convenient considerar-los per poder oferir unes estimacions de la balança fiscal més precises.

Concepte de balança fiscal

La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central s'obté com la diferència entre els beneficis o pagaments derivats de la despesa que el sector públic central realitza en aquesta comunitat i el volum d'ingressos detrets d'aquesta regió per finançar el conjunt de la despesa pública. Quan en un territori els recursos detrets superen als recursos que afluïxen o beneficien als seus ciutadans, el signe del saldo dels fluxos fiscals originats pel govern central en aquest territori és negatiu, és a dir, existeix una sortida neta de recursos fiscals (un dèficit fiscal). Pel contrari, quan el volum d'ingressos aportats per un territori al sector públic central és inferior als beneficis o pagaments que rep, existeix una entrada neta de recursos i, per tant, el saldo dels fluxos fiscals és positiu (un superàvit fiscal).

La quantificació de la balança fiscal d'un territori exigeix conèixer els ingressos aportats per aquest i les despeses o beneficis rebuts. Per tant, cal diferenciar el tractament dels ingressos del de les despeses.

Aproximacions metodològiques

La metodologia de càlcul es basa en les dues aproximacions metodològiques standards: la del flux monetari i la del flux del benefici. L'aplicació del criteri del flux monetari suposa atribuir l'ingrés al territori on es genera el fet imposable i la despesa

al territori on aquesta es materialitza, mentre que el criteri del flux del benefici implica atribuir l'ingrés al territori on resideixen els individus que suporten els tributs i la despesa al territori on resideixen els individus beneficiaris d'aquesta despesa.

Aquests dos enfocaments responen a objectius diferents. Així, mentre que el criteri del flux monetari permet mesurar l'impacte econòmic de l'activitat del sector públic central a Catalunya, el criteri del flux del benefici permet estimar la incidència que sobre el benestar dels catalans té l'actuació de l'Administració central.

Quant als ingressos, i concretament els tributaris, el problema resideix en el fet que no són necessàriament coincidents la comunitat on efectivament consten les dades territorials de recaptació i la comunitat on aquests recursos s'originen i/ o a on se suporten, ja que d'una banda, el mateix procés de la gestió dels impostos no permet conèixer la comunitat on s'originen els recursos i de l'altra, molts dels impostos són susceptibles de ser traslladats.

D'aquesta manera, segons els dos criteris esmentats, els ingressos s'imputen com segueix:

- enfocament del "flux del benefici": els ingressos s'imputen al territori on resideixen les persones que finalment suporten la seva càrrega (incidència econòmica o efectiva), al marge de qui sigui i on resideixi l'obligat legal a pagar (incidència legal o formal),
- enfocament del "flux monetari": els ingressos tributaris s'imputen al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen (objecte imposable), que pot ser la renda, la riquesa o el consum, i els ingressos no tributaris al territori on té lloc el pagament per les unitats que el realitzen.

La metodologia emprada per a la imputació regional dels ingressos està àmpliament acceptada pel món acadèmic i consta de tres etapes.

1. identificació de les fonts d'ingressos del sector públic central
2. establiment d'hipòtesis d'afectació (o imputació) per a cada tipus d'ingrés
3. tria dels indicadors més apropiats que reflecteixin l'impacte de cada tipus d'ingrés.

Quan es realitza la imputació regional dels ingressos segons el flux monetari, un cop identificades les fonts d'ingressos es passa a triar els indicadors que reflecteixen l'origen de l'impost, territorialitzant així les recaptacions; quan es segueix el flux del beneficiari, es tracta d'aproximar qui finalment suporta la càrrega de l'impost. A causa dels indicadors triats en el present informe, els resultats de la imputació dels ingressos segons els dos criteris són altament coincidents.

Pel que fa la despesa, segons l'enfocament del flux monetari, s'atribueix al territori en el que aquesta es materialitza, és a dir, on es localitza el personal, la utilització de

béns corrents i serveis, la percepció de les transferències i la realització de les inversions. Això suposa optar per donar al criteri de flux monetari un sentit “real” en front a l’alternativa de donar-li un sentit de “flux de caixa” o de “flux de tresoreria”, que portaria a atribuir la despesa pública a la regió en la que el sector públic efectua el pagament. Per exemple, en el cas de les compres de béns i serveis s’imputen al territori on s’utilitzen, i no al territori on s’han adquirit i en el cas de les inversions s’imputen al territori on es materialitzen.

Segons l’enfocament del flux del benefici, l’assignació de la despesa es realitza al territori on resideix el beneficiari, independentment d’on es produeix el servei públic o es realitza la inversió. En aquest cas, és necessari establir hipòtesis sobre l’àmbit dels beneficiaris i sobre la quantificació dels beneficis que els béns i serveis el hi proporcionen.

Lògicament, els resultats que s’obtidran en un i altre enfocament poden resultar diferents quant a la comunitat beneficiària de la despesa, podent alterar la quantia i el signe dels saldos fiscals obtinguts. Per exemple, els destinataris de la despesa vinculada als serveis centrals dels diferents ministeris i organismes públics, segons l’enfocament del flux monetari són, fonamentalment, els funcionaris que hi treballen, que moltes vegades estan especialment concentrats en una regió, mentre que en l’enfocament del flux del benefici són els destinataris del servei en qüestió, que poden estendre’s al llarg de tot el territori.

La imputació territorial de la despesa pública seguint l’enfocament del flux monetari pot ser relativament fàcil sempre i quan existeixi un sistema comptable que permeti territorialitzar totes les partides de despesa. Quan això succeeix, la imputació territorial de la despesa és directa i immediata seguint bàsicament el criteri d’assignació que fa l’Estat. En el cas contrari, o en el que l’esmentada territorialització no sigui completa, serà necessari establir hipòtesis relatives a la localització de la despesa i, a continuació, seleccionar els indicadors estadístics més adequats per a distribuir-la.

L’anàlisi econòmica de la incidència de la despesa pública des del vessant de l’enfocament del flux del benefici comporta, en primer lloc, identificar als beneficiaris, la qual cosa està relacionada amb el grau de divisibilitat dels beneficis dels béns i serveis proveïts públicament i amb la dimensió territorial dels mateixos. En segon lloc, quantificar la valoració que del consum dels béns i serveis públics en fan els individus. I, en tercer lloc, es precis seleccionar els indicadors estadístics que millor representin als beneficiaris.

La utilització d’un o altre enfocament depèn de l’objectiu de l’anàlisi que es vulgui portar a terme: l’enfocament del flux monetari intenta mesurar l’impacte econòmic generat per l’activitat del sector públic en un territori, mentre que l’enfocament del flux del benefici intenta calcular com incrementa el nivell de benestar dels individus residents en un territori davant l’actuació del sector públic.

Per tant, es tracta de dos enfocaments vàlids, que es fonamenten en criteris sòlids, però que cadascun explica efectes econòmics diferents. Es tracta d'enfocaments que no són substitutius sinó complementaris. Així, el criteri del flux monetari és més correcte per analitzar la influència que té l'acció del sector públic sobre el creixement econòmic d'una regió i, en canvi, el criteri del flux del benefici és més adient per analitzar l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat.

La utilització del mètode del benefici comporta establir moltes més hipòtesis que en el cas del flux monetari. Tot i aquestes dificultats de l'enfocament del benefici, el grup de treball creu necessari presentar el càlcul segons les dues metodologies per tal de donar una visió el més àmplia possible de les diferents formes d'aproximar-se i quantificar el concepte de balança fiscal.

Delimitació de l'estudi

En relació amb l'anterior estudi, els paràmetres de delimitació del mateix han sofert algunes variacions. Pel que fa a l'àmbit temporal, donat que no s'ha pogut disposar de la territorialització de la despesa estatal per al 2006, l'estudi es limita al període 2002-05.

L'àmbit institucional considerat comprèn l'Estat, els organismes autònoms, els ens públics, la Seguretat Social i les empreses públiques que realitzen inversions a compte de l'Estat. El caràcter singular de l'activitat de la Seguretat Social ha comportat que en els resultats es presenti una estimació específica de la sub-balança fiscal d'aquesta administració¹.

Les fonts d'informació utilitzades són les liquidacions dels pressupostos de l'Estat, dels organismes autònoms, dels ens públics i de la Seguretat Social. En el cas de l'Estat s'ha disposat de les dades del SICOP (Sistema d'Informació Comptable i Pressupostària) que elabora la *Intervención General de l'Administración del Estado* (IGAE), sistema en el qual hi ha la territorialització dels diferents programes de despesa que executen les diferents seccions pressupostàries. De manera complementària, s'ha hagut d'utilitzar informació procedent d'altres publicacions com són informes, anuaris estadístics, memòries, butlletins, etc. emesos pels diferents organismes públics.

¹ La Seguretat Social proporciona prestacions socials que es financen, principalment, mitjançant cotitzacions socials obligatòries. En concret, les prestacions socials rebudes per cada individu depenen, en gran mesura, de les cotitzacions socials pagades al llarg de la seva vida laboral però, així com les cotitzacions s'abonen al territori on es treballa, les prestacions les pot percebre en un moment molt diferent de la seva vida i en un territori diferent. Així doncs, l'existència de desfasaments importants temporals en el temps entre cotitzacions socials i prestacions, i la possible mobilitat dels individus, fa que es detalli de manera específica l'impacte territorial dels esmentats fluxos.

A partir de la liquidació pressupostària s'han determinat quins són els ingressos i les despeses que s'imputaran territorialment i quina és la seva quantia. Això ha exigut sotmetre les dades a un procés de depuració consistent a prescindir de determinades operacions i a ajustar la quantia d'unes altres.

Només s'han considerat les operacions d'ingrés i despesa que poden considerar-se típiques de les administracions públiques, és a dir, pel costat dels ingressos tots els que presenten un elevat caràcter coactiu i es realitzen sense contrapartida directa per part de l'administració pública, i pel costat de les despeses les que van dirigides a produir serveis no destinats a la venda i a la redistribució de la renda. Així, han quedat fora de l'estudi les següents operacions:

- *Els ingressos i despeses que integren el Compte Financer*
- *Els ingressos patrimonials*
- *Els ingressos per alienació d'inversions reals*
- *Les operacions amb la Unió Europea*
- *Les transferències corrents i de capital de consolidació.*

La principal diferència amb l'estudi anterior és el fet que en l'actual es consideren les despeses financeres associades al pagament d'interessos.

La quantificació de la balança fiscal de Catalunya

En aquest apartat es presenten els resultats anuals de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central segons el criteri del flux monetari i del flux del benefici per als anys 2002-05 i, també, la mitjana del període.

Segons el flux monetari, el dèficit fiscal de Catalunya l'any 2002 és de 12.674 milions d'euros, xifra que representa un 9,2% del PIB català i un 32,8% dels ingressos aportats (quadre 1). Aquest és el resultat derivat de l'aportació al sector públic central de 38.605 milions d'euros i de la realització d'unes despeses de 25.931 milions d'euros. Al 2003 aquest dèficit es redueix fins arribar al 8,5% del PIB mantenint-se al 2004 amb aquest mateix pes i augmentant de manera significativa l'any 2005 fins als 16.735 milions d'euros, xifra que suposa el 9,8% del PIB i el 35,5% dels ingressos aportats.

En termes de mitjana del període el dèficit fiscal de Catalunya s'ha situat en 13.832 milions d'euros, el que suposa el 9,0% del PIB català i el 32,8% dels ingressos aportats.

Segons el flux del benefici, el dèficit fiscal de Catalunya l'any 2002 és de 9.220 milions d'euros, xifra que representa un 6,7% del PIB català i el 24,3% dels ingressos aportats (quadre 2). Aquest és el resultat derivat de l'aportació al sector públic central de 37.935 milions d'euros i de la realització d'unes despeses de 28.715 milions d'euros. L'evolució d'aquest saldo és idèntica al del flux monetari, essent el 2005 l'any en el

que s'obté un major dèficit fiscal amb 12.629 milions d'euros, un 7,4% del PIB i el 27,2% dels ingressos aportats.

En termes de mitjana del període 2002-05, el dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central s'ha situat en 10.206 milions d'euros, xifra que suposa el 6,6% del PIB i el 24,5% dels ingressos aportats.

Com es pot comprovar, en els dos enfocaments hi ha un increment important del dèficit fiscal l'any 2005. Aquest increment ve explicat pel comportament dels ingressos que van créixer un 12% i que no va anar acompanyat d'un creixement equivalent de les despeses, que es va situar al voltant del 6%.

Quadre 1

Balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2002-2005

Flux monetari

	Milions d'euros corrents				Mitjana
	2002	2003	2004	2005	2002-05
Ingressos aportats	38.605	40.300	42.271	47.171	42.087
Despeses rebudes	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/Ingressos aportats	-32,8%	-30,9%	-31,8%	-35,5%	-32,8%

Quadre 2

Balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2002-2005

Flux del benefici

	Milions d'euros corrents				Mitjana
	2002	2003	2004	2005	2002-05
Ingressos aportats	37.935	39.687	41.620	46.460	41.425
Despeses rebudes	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/Ingressos aportats	-24,3%	-22,7%	-23,9%	-27,2%	-24,5%

Les xifres dels quadres 1 i 2 corresponen a tot el sector públic central incloent, per tant, les de la Seguretat Social. Atesa la diferent naturalesa d'aquest programa pressupostari, és convenient tenir informació del resultat de la sub-balança d'aquesta entitat. Els quadres 3 i 4 desglossen les xifres anteriors en el sector de la Seguretat Social i en la resta del sector públic, cosa que permet veure que, amb el criteri del flux monetari (quadre 3) si s'exclou la Seguretat Social, el dèficit fiscal a l'any 2005 és de 13.905 milions d'euros (8,2% del PIB i 54,1% dels ingressos aportats). El dèficit català amb relació a la Seguretat Social és de 2.829 milions d'euros (1,7% del PIB i 13,2% dels ingressos aportats). Amb el criteri del flux del benefici (quadre 4), el dèficit fiscal sense incloure la Seguretat Social és de 10.286 milions (6,0% del PIB i 40,4% dels ingressos aportats) i el de la Seguretat Social és de 2.343 milions (1,4% del PIB i un 11,2% dels ingressos aportats).

Quadre 3

Saldo fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2002-05

Flux monetari

	Milions d'euros corrents				Mitjana 2002-05
	2002	2003	2004	2005	
Estat+OOAA i Ens Públics (EP)+Empreses Públiques(EEPP)					
Ingressos	21.074	21.507	22.325	25.712	22.655
Despeses	10.888	11.800	11.469	11.807	11.491
Saldo Estat+OOAA i 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/Ingressos aportats	-48,3%	-45,1%	-48,6%	-54,1%	-49,0%
Seguretat Social					
Ingressos	17.531	18.793	19.946	21.459	19.432
Despeses	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/Ingressos aportats	-14,2%	-14,7%	-13,0%	-13,2%	-13,8%
SALDO TOTAL					
Ingressos aportats	38.605	40.300	42.271	47.171	42.087
Despeses rebudes	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/Ingressos aportats	-32,8%	-30,9%	-31,8%	-35,5%	-32,8%

Quadre 4

Saldo fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2002-05

Flux Benefici

	Milions d'euros corrents				Mitjana 2002-05
	2002	2003	2004	2005	
Estat+OAAA i Ens Públics (EP)+Empreses Públiques(EEPP)					
Ingressos	20.900	21.376	22.135	25.488	22.475
Despeses	13.671	14.638	14.310	15.202	14.455
Saldo Estat+OAAA i 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/Ingressos aportats	-34,6%	-31,5%	-35,4%	-40,4%	-35,7%
Seguretat Social					
Ingressos	17.035	18.311	19.486	20.972	18.951
Despeses	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/Ingressos aportats	-11,7%	-12,5%	-10,9%	-11,2%	-11,5%
SALDO TOTAL					
Ingressos aportats	37.935	39.687	41.620	46.460	41.425
Despeses rebudes	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/Ingressos aportats	-24,3%	-22,7%	-23,9%	-27,2%	-24,5%