

# La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central

Guillem López Casasnovas i Esther Martínez Garcia

## Abstract

*The fiscal flows between Catalonia and the central government are analysed in detail in this award winning study as explained in the acceptance speech. The fiscal deficit of Catalonia was 1,3 trillion pesetas in 1998 (around \$ 60 billion), 8.37% of Catalan GNP or 216,581 pesetas (\$1,200) per inhabitant. Catalans pay on average 20% of Spanish taxes but receive only 15% of expenditure. This contrasts with a positive balance of 6,121 pesetas per inhabitant for the rest of Spain. Catalonia receives from the central government 75% of taxes paid while the rest of Spain gets back a bit more than parity. Madrid gravely distorts statistics because it centralises big firms who pay taxes there. There are also the distortions caused from varying tax compliance in the different Spanish regions. This study has been possible because the central government has been willing to provide tax information but the problems with the fiscal imbalance are now political and not technical in nature.*

Magnífic i Il·lustríssim Rector de la Universitat de Girona, Magnífic i Il·lustríssim Rector de la Universitat Pompeu Fabra, Senyor President i membres de la Junta Directiva de la Societat Catalana d'Economia, Senyor President de Caixa Catalunya, Senyors i Senyores, amics tots, és per nosaltres un motiu de satisfacció haver sigut guardonats amb el Premi Societat Catalana d'Economia en la seva tercera convocatòria. Aquest representa per nosaltres el reconeixement d'una tasca de recerca iniciada ja a finals dels anys 80 quan l'Institut d'Estudis Autònomic ens proposà, juntament amb na Montserrat Coldeforns, d'analitzar les possibilitats d'actualitzar i d'incorporar noves propostes d'anàlisi al càlcul dels fluxos fiscals entre Catalunya i l'Administració central.

D'aquella aproximació, en resultà un primer estudi que analitzava i quantificava la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central pels anys 1986 a 1988, i des de llavors, hem anat participant de forma activa en la realització de posteriors balances, la segona pel període 1989 a 1994, i aquesta última pel període 1995 a 1998.

En cada un d'aquests estudis hem anat perfilant i millorant els anteriors que realitzarem, i així mateix hem anat incorporant qüestions que al nostre entendre eren necessàries i importants per una correcta definició i quantificació dels fluxos fiscals entre Catalunya i l'Administració central, i la seva interpretació. No entrarem aquí i ara, a exposar amb detall el contingut del treball, ja que això comportaria una extensió molt més llarga que la prevista i corresponent a aquest acte que ens ha reunit aquí. A més, la Societat Catalana d'Economia ja ens proporcionarà l'oportunitat de presentar a la seva seu, el contingut del treball de forma extensa; també posem a la vostra disposició la publicació del treball que ha realitzat l'Institut d'Estudis Autònomic.

Sí voldríem, però, esmentar algunes qüestions sobre la balança fiscal elaborada, que considerem importants, tant en una vessant metodològica, com en una relativa a la interpretació del saldo

obtingut i la seva proximitat amb la qüestió del finançament autonòmic. En aquest context és al nostre entendre d'especial interès una anàlisi relativa a aspectes fonamentals que sustenten l'aproximació proposada respecte als aspectes metodològics de l'elaboració i la interpretació de la balança fiscal, que anomenem *escenari as if o sobiranista*, al qual farem referència posteriorment.

Com hom sap, calcular la balança fiscal consisteix en computar els ingressos que Catalunya aporta a l'Administració central, i les despeses que en rep, essent la diferència entre les dues magnituds el saldo fiscal. Aquest saldo fiscal calculat per l'any 1998 va ser de 1,3 bilions de pessetes de dèficit, dels quals 1,2 bilions corresponien al dèficit amb l'Estat i els seus ens autònoms (inclosa la sanitat i els serveis socials), i 0,1 bilions al dèficit amb la Seguretat Social (bàsicament per les prestacions econòmiques i les cotitzacions). Aquest dèficit representava el 8,37% del PIB p.m. català; i 216.581 de pessetes per habitant. Altres xifres il·lustratives són les següents:

- i) Catalunya ha tingut una participació en els ingressos del govern central en el període analitzat 1995-1998, d'entre un 19%-20%; mentre que la participació en les despeses ha estat força inferior, no arribant en alguns anys, al 15%. Aquest diferencial de quasi 5 punts suposarà per Catalunya, *ceteris paribus*, una permanència en el temps del dèficit fiscal, mentre no canviïn els percentatges de participació en ingressos i despeses respectivament, més tenint en compte la tendència pressupostària cap a la reducció del dèficit pressupostari del govern central que s'ha anat produint en els últims anys;
- ii) Cal destacar també, en la mateixa línia de les participacions esmentades, que es constaten diferències molt notables entre les participacions de Catalunya en les despeses de tipus menys discrecionals i les més discrecionals. Així, dins les primeres tindriem bàsicament les prestacions econòmiques de la Seguretat Social rebudes pels residents a Catalunya (bàsicament pensions i prestacions per atur), que són en gran part el resultat de drets prèviament adquirits. Per les prestacions econòmiques (pensions bàsicament), la participació de Catalunya es situà en percentatges que superen fins i tot la participació de Catalunya en la població d'Espanya (per exemple 17,88% l'any 1998). En canvi per les segones, la participació es situà per sota de la participació poblacional (per exemple 13,65% l'any 1998). Si traiem però l'efecte de la despesa rebuda per sanitat —i serveis socials— aquesta participació queda reduïda a nivells al voltant del 12%, i correspon bàsicament a la despesa de l'Estat i els seus ens administratius;
- iii) D'una situació de superàvit amb la Seguretat Social d'anys anteriors (sense sanitat), ja els anys 1997 i 1998 es constata un canvi de signe, passant Catalunya a tenir una relació deficitària, resultat de la pròpia reducció del dèficit de la Seguretat Social.

Una qüestió àmpliament controvertida ha estat no tant el fet de que Catalunya tingui un saldo deficitari, com el fet de la persistència en el temps i la magnitud. Sense entrar aquí a fer valoracions, poden ser il·lustratives algunes xifres respecte la situació de Catalunya amb comparació amb la de la resta de Comunitats Autònomes, bo i tenint present la heterogeneïtat de realitats que integra al conjunt de la resta de Comunitats Autònomes. Així, l'any 1998, mentre que cada català feia una aportació *neta* de 216.581 pessetes, la resta en rebien 6.121 pessetes. En altres termes, mentre que Catalunya rebia en forma de despesa, quasi tres quartes parts de l'aportació realitzada

al govern central —bàsicament en forma de tributs—, la resta de Comunitats Autònomes en conjunt rebien un xic més del que hi aportaven.

Per últim, en aquest ordre de coses, farem referència al fet que la reducció del dèficit del govern central (objecte d'anàlisi) suposa en general una reducció de les posicions favorables de les diverses Comunitats Autònomes, i per Catalunya, un empitjorament del saldo fiscal (més dèficit), especialment en la mesura en què el dèficit es vagi reduint a través d'un augment dels ingressos del govern central. També és de destacar la vinculació existent entre la magnitud del dèficit de Catalunya i l'evolució econòmica; de tal manera que s'observa una tendència a un empitjorament del saldo quan l'economia, especialment la catalana, presenta taxes de creixement superiors.

Un aspecte al nostre entendre molt rellevant en el còmput de les balances fiscals, és el relatiu a les aproximacions metodològiques proposades, i vinculat a la percepció i interpretació que hom doni a la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central. La nostra va ser una aproximació que anomenem *escenari sobiranista*, que parteix d'un escenari *as if, com si* Catalunya tingués accés a les recaptacions potencials i al benefici de les despeses públiques territorials en un escenari de plena autonomia financera. Equival a l'aproximació de flux de caixa de les metodologies conegudes. Aquest escenari parteix d'un reconeixement de l'existència de drets recaptatoris per part dels diferents territoris o jurisdiccions, tot i mantenint un únic sistema fiscal harmonitzat. Per realitzar aquest exercici, cal valorar el saldo fiscal —el diferencial entre la recaptació per ingressos procedents d'una jurisdicció i el seu retorn a la mateixa jurisdicció via despesa—, assumint que els fluxos no fiscals i les pautes de consum, renda i despesa continuen inalterats. Les raons per adoptar aquesta aproximació s'expliquen al treball. Comentem aquí només el fet que a canvi d'un objectiu més acotat pel que fa a la capacitat interpretativa que ofereix, aquest enfocament permet treballar en un marc menys contaminat per les hipòtesis, que altrament poden acabar qüestionant el mateix resultat de l'enfocament convencional de la balança fiscal (el del *flux de beneficis*).

En aquesta línia de l'enfocament proposat pel còmput de la balança fiscal, en l'estudi s'introdueixen i aproximen empíricament, en forma d'ajustament a les dades disponibles, els quatre efectes següents:

- i) l'efecte distorsionador de la capitalitat de Madrid en l'assignació dels ingressos: en virtut de la localització geogràfica de recaptacions en un determinat territori (en aquest cas Madrid) per la ubicació de les seus socials d'empreses que generen rendes i realitzen activitats econòmiques en altres territoris;
- ii) la diferència en les nivells de compliment fiscal registrats sobre el territori: diversos estudis apunten a un grau de compliment fiscal elevat per Catalunya. La consideració d'aquest suposaria elevar la recaptació estimada a Catalunya, i per tant, augmentaria el dèficit de Catalunya envers el govern central;
- iii) un tractament separat del saldo de la Seguretat Social, atenent a la consideració de la naturalesa específica i diferent dels fluxos típics i propis de Seguretat Social, dels de la resta de caire més discrecional o relacionats amb la ubicació territorial dels treballadors del govern central;

iv) i per últim l'ajust en consideració del diferencial de costos sobre el territori, en els beneficis de la despesa pública valorats en termes reals per als seus destinataris: aquesta consideració representaria passar d'un saldo estimat de -1,3 bilions de pessetes de l'any 1998, a -1,5 bilions, amb una diferència de 209.373 milions de pessetes. Tot l'ajustament anterior es diferencia de l'enfocament convencional a fi i efectes de que sigui el propi interessat qui valori cadascuns dels canvis esmentats.

Abans d'acabar la nostra intervenció, permetin-nos dos breus comentaris. El primer és respecte la necessitat de disposar d'informació suficient, i l'abast, per a la realització d'aquests tipus d'estudis, que no sempre és fàcilment accessible, ans el contrari; bo i la col·laboració que finalment vàrem gaudir de l'Administració central. La informació és indispensable per augmentar la transparència en les relacions fiscals entre governs.

I ja per últim, l'altre qüestió que volem comentar fa referència al següent. Avui, després de vint anys de traspassos de competències a les Comunitats Autònomes, quan es generalitzin les transferències en matèria sanitària, totes les comunitats autònomes aparentaran ser iguals. La *via ràpida* i *via lenta* que abans les distingia (les anomenades de l'article 143 i de l'article 152 de la Constitució) quedaran soterrades sota un magma de nivells competencials de despesa. Fora de les Comunitats Forals, les Comunitats Autònomes ordinàries de nova creació i les històriques semblaran *iguals*, i creiem nosaltres que ho seran veritablement. Per a argumentar l'afirmació anterior, concorren al menys dues valoracions a la descentralització autonòmica: una, centrada en la preocupació d'algunes Comunitats només respecte del *quant* de les seves capacitats de despesa; l'altre, en la qüestió del *per què* o del *com*. Per aquestes últimes, ha de importar la territorialització de les recaptacions amb capacitats normatives sobre els tributs que es reben, més que les transferències centrals unilateralment determinades, i es defensa l'assignació de despesa poc interferida per comissions interterritorials i lleis marc: amb altres paraules, capacitat financera amb responsabilitat fiscal a l'eix vertebrador de la pròpia autonomia política. Bàsicament per a les Comunitats Autònomes que accepten el binomi anterior al complet, el recercador pot arrelar la valoració de la balança fiscal en el sentit de pertinença, ja que només aquesta dóna significat a l'agregació de situacions individuals, per a poder parlar d'un saldo fiscal —entre Catalunya i l'Administració central—, com quelcom diferent de la suma de saldos individuals.

Al nostre entendre, els problemes de finançament de les Comunitats Autònomes als que sovint s'ha vinculat la balança fiscal apunta a que ens trobem avui davant una qüestió política, no tècnica. És l'hora dels polítics, de la definició del model d'Estat que està en la base de la discussió.

Gràcies per la seva atenció i per compartir aquest acte, aquí a Girona, amb nosaltres.

## El III Premi Societat Catalana d'Economia a la Universitat de Girona



Guillem López Casasnovas i Esther Martínez Garcia presenten el tema de la balança fiscal amb el govern central, publicat en aquest Anuari, al Saló de Graus de la Facultat d'Econòmiques de la Universitat de Girona.



La mesa del lliurament del III Premi Societat Catalana d'Economia a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Girona. D'esquerra a dreta: Antoni Serra Ramoneda, president de Caixa Catalunya, Josep M. Nadal, rector de la Universitat de Girona, Josep Jané Solà, president del jurat i de la Societat Catalana d'Economia i Josep C. Vergés, secretari del jurat i de la Societat Catalana d'Economia.



El rector de la Universitat de Girona Josep M. Nadal lliura la placa commemorativa a la professora de la seva universitat Esther Martínez Garcia i el president del jurat Josep Jané Sola, a Guillem López Casanovas de la Universitat Pompeu Fabra, mentre el president de Caixa Catalunya, Antoni Serra Ramoneda, té a les mans l'import del premi que lliurarà, patrocinat per Caixa Catalunya.