

La balança (dèficit) fiscal de Catalunya amb l'Administració Central: Informació disponible, i significat

Joaquim Vergés,
Universitat Autònoma de Barcelona, *

Sobre la *balança fiscal* de Catalunya envers l'Administració Central -la diferència entre els impostos i cotitzacions socials que es paguen (suporten els residents) i els recursos públics que es destinen o reverteixen als ciutadans de Catalunya- és sorprenent la enorme disparitat de les xifres que veiem en els mitjans de comunicació i en debats polítics. Perquè aquestes diferències? i, en definitiva, quina podem dir que és la xifra 'correcta', per exemple, per a tenir una aproximació a quina és realment la contribució de Catalunya a la solidaritat interterritorial a Espanya?

Com s'argumenta aquí, la principal causa de grans divergències és que les diferents xifres publicades no sempre responen a la definició o concepte de balança fiscal pròpiament dita sinó a d'altres definicions/conceptes; els quals, no obstant, són presentats sota la mateixa etiqueta. La segona causa de xifres publicades diferents es, lògicament, l'any al que corresponen. El present text és el resultat d'una indagació 'tècnica' (adreçada a 'no-tècnic/ques') al voltant de la pregunta genèrica, què significa la balança fiscal d'un territori amb poder autònom com Catalunya, què sabem (xifres) al respecte, i què significa això que sabem?

- Què s'entén per **Balança Fiscal** d'una Comunitat Autònoma, o d'un estat federat.
- La **Balança/ Dèficit Fiscal de Catalunya**; darreres xifres oficials publicades
- Conceptes diferents, no 'mètodes de càlcul' alternatius
- Una perspectiva temporal, 2002-2016

Què s'entén per **Balança Fiscal**

d'una Comunitat Autònoma o d'un Estat federat en una Federació

La definició habitual dels experts –i que es correspon amb el que normalment es sobreentén en un escrit periodístic o en un discurs polític, així com amb el que entenem el públic en general– és l'apuntat al començament:

La diferència entre els impostos estatals i cotitzacions socials recaptats (que suporten els residents de la comunitat autònoma), al llarg d'un any, i els recursos públics que, des de l'Administració Central, es destinen o reverteixen –directament o indirectament– als residents de tal comunitat i a les institucions d'autogovern.

Més breument: la diferència entre *l'esforç fiscal* recaptat per l'Administració Central dels residents, **EF**, i el retorn, monetari i en serveis, per a aquests, **R**; és adir, *Balança fiscal* = **EF** – **R**. Encara que és freqüent expressar-ho a la inversa: *Balança fiscal* = **R** – **EF**, perquè

(*) Grup de recerca *INCERS/ BEG* (*Business, Enterprises and Governments*)

així quan $R < EF$ el signe negatiu de la diferència s'associa més intuïtivament amb la idea d'un 'Dèficit fiscal' del territori/unitat autònoma corresponent, en el sentit de que fiscalment ha contribuït més, al conjunt estatal/federal, del que li ha 'retornat'.

En el cas del sistema autonòmic espanyol, les dues parts de la balança per a una Comunitat Autònoma (CA) tenen la següent composició:

Esforz Fiscal, EF:

- Impostos estatals, recaptats i que suporten els residents: Impost sobre la Renda (IRPF), IVA, i Impost de Societats (sobre els beneficis empresarials), principalment.
- Cotitzacions al Sistema de la Seguretat Social

'Retorns', $R = Rd + Ri$

- Retorns directes (monetaris), **Rd**:
 Transferències de l'Administració Central al Govern Autònom (*Sistema de Finançament Autonòmic*) *
 Transferències de l'Administració Central als Ajuntaments de la Comunitat Autònoma (CA).
 Despeses directes de l'Administració Central en el territori de Catalunya (Inversions en infraestructures, principalment);
 Despeses directes de l'Administració Central en el territori de Catalunya, en concepte de Pensions, Subsidis d'Atur, i d'altres subvencions personals;
- Retorns indirectes (en serveis), **Ri**.
 Part proporcional (bàsicament segons població de la CA) de les despeses centrals d'Estat. Aquestes comprenen bàsicament:
 Despeses de la superestructura estatal (Administració Central, Institucions de l'Estat), despeses de defensa, serveis i relacions exteriors, fronteres, etc.;
 Inversions en infraestructures d'àmbit estatal.
 Pressupostos d'Agències estatals i 'Organismes autònoms' estatals, de recerca (p.e., CSIC), culturals, etc.
 :

(*) Aquests diners arriben per dues vies: a), La Generalitat rep mensualment una part de la recaptació dels impostos IRPF (Renda) i IVA. Posteriorment, el Ministeri liquida la diferència que correspon a Catalunya segons el Sistema de Finançament Autonòmic.

Tant el Ministeri d'Hisenda¹ com el Departament d'Economia i Finances de la Generalitat (DEG)² han publicat informes amb càlculs de la Balança Fiscal per a diversos anys. I es pot anticipar que no exactament coincidents. En ambdós casos parteixen de les mateixes xifres de base: el "Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas". En el cas del Ministeri, la informació es refereix lògicament a cada Comunitat Autònoma (CA). En conjunt, les xifres més actuals disponibles (finals 2020) corresponen als anys 2014 (Ministeri i Generalitat), 2015 i 2016 (sols Generalitat).

Considerem el concepte en general: en un estat federal o de tipus federal, si, com passa generalment, hi han significatives diferències de renda per-capita entre les diferents unitats federals/autònomes, i els retorns directes (Rd) s'assignen –com els indirectes (Ri)– en funció de la població de cada territori, el resultat serà necessàriament que els territoris amb renda per-capita superior a la mitja Estatal/Federal presentaran 'dèficit fiscal' -degut a que el seu

¹ Ministerio de Hacienda, "Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones públicas ...", (diversos anys; veure 'Referències' al final. De fet els informes estan elaborats per l'equip del professor Angel de la Fuente (FEDEA); informes que el Ministeri fa seus, i els publica.

² Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, "Els resultats de la balança fiscal de Catalunya", (diversos anys; veure 'Referències' al final).

Esforz fiscal per capita serà quelcom superior a la mitja-; i els territoris amb renda per capita inferior a la mitja presentaran 'superàvit fiscal', per la raó simètrica.

És mes, independentment del grau de proporcionalitat en el repartiment territorial dels retorns –sigui el resultat d'un procediment legislat, o 'de facto'–, en qualsevol cas en un sistema fiscal de tipus federal (govern i parlaments autònoms), la suma dels diferents superàvits és sempre igual a la suma dels diferents dèficits (inclòs el de la pròpia Administració Central); com es pot veure a la taula que segueix. Els estats federats o territoris autònoms amb dèficit, son *contribuents nets* en la redistribució interterritorial, i els territoris amb superàvit són *receptors nets* en aquesta redistribució. L'anterior (suma de dèficits = suma de superàvits) es dona sempre, independent de si la redistribució resultant és o no el resultat d'una política de solidaritat interterritorial explícitament decidida.

A tall d'exemple, les darrers dades proporcionades pel Ministeri d'Hisenda (en endavant, MH), publicades el 2017, corresponen a la liquidació dels pressupostos de l'any 2014. I el resum per a cada CA és el següent.

Ingresos y Gastos Totales de la Administración del Estado, por CC. AA.
año 2014 *

millones de euros				
	Ingresos totales	Gastos totales	Saldo absoluto total	Saldo absoluto total/PIB
Andalucía	53.699	67.925	14.226	10,25%
Aragón	11.344	13.216	1.872	5,71%
Asturias	8.651	11.571	2.920	14,19%
Baleares	9.600	8.944	-657	-2,50%
Canarias	12.242	18.172	5.929	14,91%
Cantabria	4.825	5.797	972	8,14%
Castilla y León	19.142	25.355	6.212	11,96%
Cast. - La Mancha	13.785	17.029	3.243	9,08%
Cataluña	70.376	66.330	-4.046	-2,06%
Valencia	36.156	38.306	2.150	2,21%
Extremadura	6.667	10.347	3.680	22,08%
Galicia	20.251	26.075	5.824	10,80%
Madrid	68.127	53.938	-14.189	-7,26%
Murcia	9.776	11.025	1.249	4,70%
Navarra	5.732	6.345	613	3,44%
País Vasco	21.052	26.143	5.091	7,96%
La Rioja	2.621	2.910	289	3,79%
Ceuta y Melilla	930	1.885	955	32,36%
Total	374.975	411.311	36.335	3,50%

(*) MH (2017), pàg. 12

"Ingresos totales" = Esforç fiscal, *EF*

"Gastos totales" = Retorns, directes e indirectes; *Rd + Ri*

"Saldo absoluto total" = Balança Fiscal = *Rd + Ri - E* ; (signe negatiu, dèficit; signe positiu, superàvit)

Diferència 'Total Ingresos' – "Total Gastos" = Dèficit de l'Administración Central (36.336 M€)

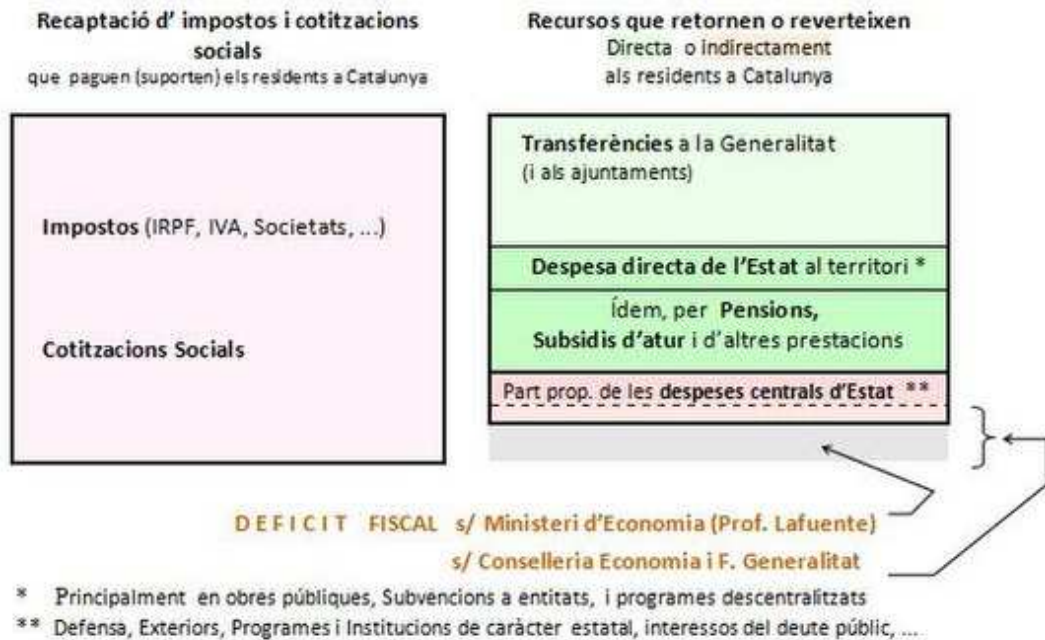
La Balança/Dèficit Fiscal de Catalunya Darreres xifres oficials publicades

Tot i partir de les mateixes dades de base, i aplicar la mateixa definició de Balança Fiscal del començament, Ministeri i Generalitat, no arriben exactament a la mateixa xifra. La causa és que en el informes de la Generalitat s'exclouen dels *Retorns indirectes (Ri)* certes partides de despeses de l'Estat, de l'Administració Central. Cal entendre que per estimar que tals partides específiques no beneficien realment als ciutadans de Catalunya. Aquestes partides, però, no s'han pogut identificar realment en els dits informes³. Concretament per al 2014, això significa que la Generalitat compta 2.098 milions d'Euros menys pel que fa a 'part proporcional de les despeses centrals, d'Estat'. Conseqüentment, la xifra de dèficit fiscal segons la Generalitat és quelcom més alta. Les darreres dades clarament comparables disponibles (a data Juliol 2020) són les publicades al Juliol de 2017, referides a l'**any 2014** – posteriorment (gener 2020), la Generalitat ha publicat els seus càlculs per als anys 2015 i 2016 – però no així el Ministeri.

(En Milions d'€)

	Any 2014		2015		2016	
	Ministeri	Generalitat	M	G	M	G
Esforç Fiscal	EF	EF				
(-) Retorn Directe	- Rd	- Rd				
(-) Retorn indirecte	- Ri	- (Ri – 2.098)				
Dèficit* (milions d'€)	4.046	6.144	n.p.	8.430	n.p.	7.981
% sobre el PIB català	2,1 %	3,1 %		4,1 %		3,8%

Esquemàticament,



³ L'informe més detallat al respecte és el corresponent als anys 2006-2009 (veure al final Referència DEG, 2012). Hi han els quadres 1.6.1, 3.1.1, i 3.5.1 que semblarien referir-se a això doncs distingeixen entre "despeses totals (d'Estat)" i "despeses (d'Estat) *considerades*"; però no es possible de fet deduir cap concreció al respecte. Sembla desprendre's que les principals partides *no-considerades* serien de serveis i acció exterior, i de defensa. De fet, l'informe/Estudi fa referència en aquest sentit (p. 31). a "la metodologia acordada pel grup de treball". No obstant, tampoc en aquests documents (GTABFC, 2008 i 2009) s'ha trobat cap concreció al respecte.

Resumit el nucli de la qüestió d'una altra manera: l'anterior dèficit fiscal (prenguem una o l'altra xifra; tornem de seguida sobre això) constitueix la *contribució de Catalunya* –és a dir, dels seus ciutadans, empreses, etc., que suporten els impostos i cotitzacions socials– a la *solidaritat interterritorial* a Espanya.

*Sobre la diferència Generalitat – Ministeri,
pel que fa a les despeses/serveis centrals d'Estat*

Certament, un expert en els continguts dels pressupostos públics, o un polític assessorat per un expert, pot considerar subjectivament que certes partides pressupostàries de despeses centrals/federals són inútils, que no generen en realitat 'benefici col·lectiu'; be sigui en general o específicament en relació al seu estat federat/territori autònom. I en conseqüència l'expert/assessor pot calcular quin és l'import, i excloure'l en calcular la part proporcional de les despeses centrals/federals que si que considera beneficien col·lectivament (els ciutadans de) el seu territori autònom/estat federat. Això és exactament el que fan tradicionalment els responsables dels informes sobre balances fiscals de la Generalitat, com hem vist: Si la part proporcional, segons població, de les despeses centrals/d'Estat assignables a Catalunya segons els càlculs del Ministeri és (per a l'any 2014) de 7.022 M€, segons els càlculs de l'informe de la Conselleria d'Economia seria de 2.098 M€ menys: 4.924 M€. I per això en calcular la Balança/dèficit fiscal pròpiament dita, en l'informe del Ministeri el dèficit fiscal de Catalunya és de **4.046 M€**, i segons l'informe de la Conselleria 2.098 M€ superior: **6.144 M€**.

'Considerar' que tal o qual part o partida de les despeses/serveis centrals d'Estat, p.e. de Defensa o d'Exteriors, no beneficia als ciutadans de Catalunya és òbviament una decisió subjectiva política; legítima. El discutible és que s'apliqui dintre d'un informe formalment tècnic –i sense explicar exactament què i perquè– com si es tractés d'una quantificació objectiva, fàctica.

Conceptes diferents, no 'mètodes de càlcul' alternatius

Contràriament al que s'ha escrit en determinats informes o articles, no existeixen pròpiament diferents 'mètodes de càlcul' de la balança/dèficit fiscal si del que es tracta és de referir-se a qüestions de *distribució o equitat fiscal territorial* en un sistema descentralitzat de tipus federal. Si per Balança/dèficit fiscal s'entén el concepte habitual en el debat polític-econòmic sobre aquests temes, és a dir, la definició detallada a l'apartat anterior –"l'esforç fiscal que no retorna en transferències i serveis directes o indirectes als ciutadans del territori"– òbviament no hi ha més que un 'mètode de càlcul': comptabilitzar l'esforç fiscal, **EF**, comptabilitzar els retorns als ciutadans del territori, **Rd** i **Ri**; i calcular la diferència, **EF – (Rd + Ri)**. El fet de referir-se a aquest càlcul com a 'mètode de càlcul de càrrega-benefici' o 'dèficit fiscal *observat*' no deixa de ser una innecessària redundància ('càrrega' es refereix a l'*esforç fiscal*, i 'benefici' als *retorns*; i 'comptabilitzat' és sinònim d' 'observat').⁴ I és el concepte que es correspon amb el que podem trobar sobre redistribució i equitat territorial en estats federals.⁵

⁴ "...(si) el objetivo fundamental (de calcular balanzas fiscales para las CC. AA.) ... es el de informar la discusión sobre la equidad del reparto de los costes y beneficios derivados de la actuación pública, el único enfoque que resulta apropiado es el conocido como de *carga beneficio*", (De la Fuente, 2017, p. 5).

⁵ Veure, per exemple, "The Federal Financial Equalization System in Germany", Bundesministerium der Finanzen, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>. I, més en general, l'estudi referit a diversos països de Bird and Tarasov (2004); també Broadway and Watts (2004), pp. 4-5; or, més

El que en tot cas trobem als informes –especialment als de la Generalitat– son dos *definicions* addicionals, referides però a *conceptes diferents al de Balança/dèficit fiscal* ‘observada’ o pròpiament dita. Conceptes diferents, però que alguns professionals anomenen, contradictòriament, ‘mètodes de càlcul alternatius (al de la balança fiscal d’un territori)’. La qual cosa introdueix confusió; no solament en el debat públic, socio-polític, sobre aquests temes sinó també en els lectors de les publicacions oficials sobre al respecte.

Aquests dos conceptes diferents són: per una banda, l’anomenat ‘mètode de càlcul dels fluxos monetaris’, que respon a la idea o definició consistent en no considerar com a ‘Retorn’ les despeses Estatals/Centrals que no s’han materialitzat *monetàriament* al propi territori autònom. En termes pràctics això equival a no comptar com a *Retorn* pràcticament cap *Retorn Indirecte* de despeses d’Estat, **Ri**. I, per altra banda, està el concepte teòric de ‘balança fiscal /monetària *neutralitzada*’, consistent de fet en fer un càlcul referit a una suposició arbitrària del tipus “què hagués passat (p.e., a l’any 2014) si ...”; el resultat quantitatiu per a tal supòsit no respon, lògicament, a cap xifra econòmica o monetària real; (tornem obre això més endavant).

Sobre el dit ‘mètode de càlcul’ dels fluxos monetaris.

De fet és una pràctica quasi exclusiva del Departament d’Economia i F. de la Generalitat en els seus informes ⁶. Consisteix, com s’ha dit, en no tenir en compte com a Retorns les despeses de l’Administració Central que no es materialitzen físicament, monetàriament, en el propi territori. La qual cosa és aproximadament equivalent a la pràctica a no comptar cap Retorn Indirecte (**Ri**); és a dir, a no comptar la part proporcional corresponent a Catalunya (bàsicament segons població) de les despeses dels serveis, institucions i superestructura centrals/d’Estat. Aplicar tal definició o fórmula de càlcul equival doncs aproximadament a limitar-se a calcular la diferència **EF – Rd**; la qual cosa, per a l’any 2014, dona lògicament una xifra (11.068 M€) bastant superior als 6.144 M€ de la balança/dèficit fiscal *observat* o pròpiament dit –segons el propi Departament d’Economia de la Generalitat,(DEG), com hem vist al quadre de la pàgina 4 ⁷.

El DEG no solament fa també aquest càlcul, sinó que el presenta de forma preferent en els seus informes. Això genera confusió per als lectors dels mateixos; la qual augmenta quan la xifra en qüestió (11.068 M€ per al 2014) és anomenada, també, com ‘Balança/Dèficit Fiscal’, tot entrant en contradicció amb la definició de Balança Fiscal que els propis informes presenten a les primeres pàgines i al resum de premsa: “diferència entre l’Esforç Fiscal suportat pels ciutadans del territori, i els Retorns –monetaris o en serveis –directes e indirectes– que beneficien als ciutadans”⁸. Una mostra d’aquesta contradicció és que si es

específicament “The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach”, (Canadian) *Committee on National Finance*, Dec. 2006 .

⁶ De la Fuente (2017, p. 5); Barberán y Uriel (2018, p. 39).

⁷ És a dir, la definició de ‘balança monetària’ porta, per al 2014, a una xifra 4.924 M€ superior. El que vol dir que aquesta és la xifra de (la part proporcional corresponent a Catalunya de) les despeses centrals d’Estat *si-considerades* per la Generalitat en calcular la balança fiscal pròpiament dita (quadre pàg. 4). I tenint en compte que la part proporcional de les *no-considerades* és de 2.098 M€, com es desprèn del dit quadre, podem deduir que la part proporcional de les despeses centrals/d’Estat assignades a Catalunya en l’informe del Ministeri, per a tal any, varen ser de l’ordre de: $Ri_{(Catalunya)} = 4.924 \text{ M€} + 2.098 \text{ M€} = 7.022 \text{ M€}$. O, vist a la inversa: quan el DEG fa el ‘càlcul alternatiu dels fluxos monetaris’, en no comptar pràcticament res de retorn indirecte obtingui una xifra de $6.144 + 4924 = 11.068 \text{ M€}$.

⁸ I entrant en contradicció també amb el propi document del Grup de Treball per a l’Actualització de la Balança Fiscal de Catalunya (GTABFC, 2009). Tot i que en la posició no-homogènia dels diferents membres del Grup es manifesta en certs paràgrafs entre ambivalents i ambigus; com, p.e.,

“... 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

fes un càlcul d'aquest tipus per a cada Comunitat Autònoma, pràcticament totes presentarien 'dèficit (monetari)'

Una qüestió diferent és, com han defensat alguns experts del GTABFC (nota 8), si aquest concepte/definició de 'balança monetària', $EF - Rd$, resulta útil per a raonar sobre la incidència des fluxos monetaris de l'Administració Central en el *nivell d'activitat econòmica* a Catalunya. En aquest sentit, els economistes adherents a aquesta pràctica de càlcul raonen que, en excloure (la part proporcional de) les despeses Centrals/d'Estat en tant que no es gasten en el territori (de Catalunya), s'està exclouent la part de la recaptació fiscal que, si be retorna (indirectament), no passa pel pressupost de la Generalitat; i que, per tant, no es tradueix en salaris, contractes, etc. –i, en conseqüència, llocs de treball– en el propi territori, sinó bàsicament a la capital de l'Estat. .

En la mesura en que quantitativament sigui així (perquè no tota despesa d'Estat es gasta físicament dintre del propi territori de l'Estat –pensem, per exemple, en acció exterior, ambaixades, compra d'equips importats, ..) es podria parlar d'aquesta pràctica de calcular una 'balança monetària' com d'una certa mesura de la incidència sobre la activitat econòmica dels fluxos fiscals de l'Administració Central. Però és difícil acceptar-la com a tal perquè el raonament es basa en la premissa de que no hi ha mobilitat interterritorial de persones, i/o que la 'balança comercial' de Catalunya amb la resta de l'Estat (el que es ven menys el que es compra) està equilibrada, i/o que l'economia catalana és una economia tancada envers l'estranger.

En qualsevol cas, si el que es tracta és de parlar sobre 'balança fiscal' perquè ens preocupa *la equitat en la distribució territorial dels impostos estatals*, el substantiu és si una despesa pública/servei central/estatal beneficia o no als ciutadans d'un territori autònom, no si tal despesa s'ha traduït en activitat econòmica i ocupació en tal territori⁹. De fet, es similar al que passa amb un producte o servei importat: l'activitat econòmica (llocs de treball, beneficis empresarials, etc.) de produir-ho s'ha generat en un altre país, però el 'benefici', la utilitat, que es deriva de l'ús de tal o qual medicament o tal o qual programa informàtic importat és 'local'. Així, des d'una certa òptica política, es podria dir que en un sistema estatal descentralitzat una unitat autònoma (p.e., un estat federat) 'importa' (de l'administració central/ federal) els serveis centrals d'Estat (exterior, defensa, instituts federals, ..etc.).

Observis finalment que el punt discutit en aquest apartat és diferent al de la diferència Generalitat - Ministeri quan calculen la balança fiscal pròpiament dita, examinat abans: una cosa és *corregir* a la baixa la part proporcional de les despeses centrals/d'Estat que surt del

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." (punt 3.3., pàg. 9.);

⁹ Aquesta precisió/diferenciació ja la varen fer en el seu dia el grup d'experts als que la Generalitat els va encarregar actualitzar i definir la metodologia de càlcul de les balances fiscals a Catalunya, (Grup de treball, 2008, pàg. 2).

En definitiva, la identificació 'enfocament càrrega-benefici' amb *balança fiscal* en un estat compost (territoris amb govern i parlament autònoms) és la generalment acceptada pels experts 'fora de Catalunya' (Barberan & Uriel, 2016, pp. 3-4); així com la pràctica normal en estats federals, com es desprèn del contingut de les referències a països concrets citades en la nota 5. A manera de resum:

En general, el procediment comú de distribució de l'esforç fiscal en aquests casos és que es fixa per llei els % de participació en la recaptació dels grans impostos federals (Renda, IVA, Societats) dels estats federats i l'administració federal. La qual cosa es complementa amb un sistema de "equalization" consistent en transferències entre estats federats –a través d'un 'pool' central– per tal de garantir –als estats federats amb menys poder recaptatori per persona– un nivell de finançament per-capita donat, pel que fa a la provisió dels serveis públics considerats com a bàsics per a qualsevol ciutadà de la federació (educació, salut, transports, etc.). I també es complementa amb transferències específiques del pressupost federal ('programes') a aquestes territoris amb menys capacitat de recaptació per persona. En definitiva, res semblant a càlculs de balança de fluxos monetaris.

repartiment del Ministeri (taula de la pàgina 4), i un altra es, com a fórmula de càlcul, no considerar-ne pràcticament cap d'aquestes despeses d'Estat, que és el que significa el dit 'mètode de càlcul del fluxos monetaris' o 'balança monetària'

Sobre el dit 'mètode de 'balança neutralitzada' o del 'dèficit a crèdit'

Un motiu de confusió o desinformació addicional és que en els informes del Departament d'Economia de la Generalitat (DEG) és fa també un càlcul alternatiu per a la definició anterior de 'balança de fluxos monetaris'. Un càlcul etiquetat com 'balança *neutralitzada*', el qual consisteix en imaginar una situació hipotètica del tipus "*que hagués passat (l'any 'X') si ...*". Concretament «què hagués passat si tal any (l'Administració Central) *hagués apujat els impostos estatals* per tal de no tenir dèficit pressupostari, i així no haver-se hagut d'endeutar?». Una curiosa pregunta, en referir-se a una situació hipotètica en el passat, la qual es passa llavors a contestar conclouent que en tal hipòtesi (aquesta és justament la paraula emprada als informes del DEG) l'*esforç fiscal* sobre els ciutadans de Catalunya hauria estat més gran, en 5.502 M€¹⁰; i que, en conseqüència la balança de fluxos monetaris, la xifra anterior de 11.068 M€, hauria estat de 11.068 + 5.502 M€ = 16.580 M€ (sic). Una operació de suma addicional que és tècnicament etiquetada com "balança de fluxos monetaris *neutralitzada* (per la via dels Ingressos)"¹¹.

Malgrat l'arbitrari de la suposició sobre el passat (el fet evident és que tal cosa no va succeir l'any 2014), tal càlcul hipotètic de 16.580 M€ és presentat en els informes com '(una altra manera de calcular) la balança fiscal de Catalunya'. És mes, la xifra apareix de forma destacada, preferent, com 'la' balança fiscal¹²; amb la qual cosa el grau de desinformació per als receptors/lectors dels informes (mitjans de comunicació, representants polítics, ciutadania en general) encara augmenta més. Per altra banda, l'anterior no és esporàdic sinó reiterat en els temps¹³.

El raonament tècnic dels economistes adherents a fer la suma anterior és el de assumir implícitament l'escenari contrafactual anterior, per la via de considerar que els dits 5.502 M€ constitueixen una mena de 'dèficit a crèdit'; dèficit monetari, caldria entendre. En síntesi, aquest raonament teòric sobre perquè la *neutralització* és el següent: «L'any 2014 el pressupost de l'Administració Central va tancar amb dèficit; és a dir, la recaptació total d'impostos estatals i cotitzacions socials va ser inferior a la despesa total de l'Administració

¹⁰ És el resultat de calcular la part proporcional, segons població de Catalunya, del dèficit de la Administració Central de l'Estat l'any 2014, 36.336 M€; (veure tala pàgina 3), el qual se suposa es va cobrir amb endeutament de l'Estat.

¹¹ O, també es podria imaginar que la 'balança monetària *neutralitzada*' seria la resposta a aquest altre escenari hipotètic:

«Quin hagués estat el 'dèficit monetari' de Catalunya (sense comptar per tant depeses estatals *centrals*) l'any 2014 **si** l'Estat, per tal de no endeutar-se hagués optat per retallar la despesa pública encara més del que va fer –i específicament via menys transferències a CAs i municipis, pensions inferiors, subsidis d'atur inferiors, i menors inversions i d'altres despeses directes estatals als respectius territoris–, de tal manera que el pressupost de l'Administració Central hagués quedat equilibrat, sense dèficit?»

Un escenari contrafactual que òbviament tampoc es va donar.

Aquesta 'neutralització', que dona un resultat similar però no idèntic a l'anterior de 16.580 M€, te com a nom tècnic 'neutralització via despeses'.

¹² Com exemple més recent, la nota de premsa presentant públicament el darrer informe , DEG (2020) comença literalment així:

“ El dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat va superar els 16.800 milions d'euros els anys 2015 i 2016 // D'acord amb el mètode del flux-monetari, el saldo negatiu va arribar a 16.803 M€ el 2015 i a 16.801 M€ el 2016; ...// El pes del dèficit fiscal sobre el PIB en aquests dos exercicis va ser del 8,2% i el 7,9% respectivament”. (les xifres corresponen a respectius càlculs per a 'la balança *monetària neutralitzada*')

¹³ Veure, Colldeforns, 2014, p. 3

Central. La qual cosa va obligar a l'Estat a endeutar-se en aproximadament la quantia d'aquest dèficit global. En conseqüència –i aquí els supòsits principals– aquest nou endeutament l'Estat l'haurà de tornar més aviat que tard. Pel que cal considerar que constitueix com una càrrega futura –un deute- que pesa sobre el conjunt de les CA. En el sentit de que quan l'Estat *en un futur proper* hagi de tornar els préstecs que va demanar el 2014, això anirà en detriment dels recursos nets a disposició de les CA. O sigui, que de fet seran aquestes les que, indirectament, ho hauran de pagar. *Be com a més càrrega tributària suportada pels respectius residents, be com a reducció dels recursos rebuts*¹⁴. Repartit aquest dèficit de l'Administració Central del 2014 entre totes les CA –en proporció a la respectiva població- per a Catalunya resulten 5.502 M€»¹⁵.

Sobre aquest particular argumentari, cal aclarir que tals supòsits son purament teòrics. No hi ha cap norma legal que estableixi tal mecanisme de 'repartiment del dèficit estatal' ni tal concepte de 'càrrega fiscal futura sobre les CAs'. Aquesta mecànica fiscal i d'atribució d'endeutament a CAs que es pressuposa no figura a cap normativa legal ni cap pràctica de l'Administració pública espanyola. Ni hi ha referència al respecte en estats de tipus federal. Per altra banda, tampoc l'endeutament públic d'Espanya és a curt termini, a retornar 'en un futur proper', com implícitament suposa l'argumentari. En realitat el termini de devolució dels préstecs que demana l'Estat espanyol no és ni tan immediat ni tant definit: La major part del nou endeutament estatal a partir del 2012 ha estat amb terminis de pagament de entre 10, 30 i fins 50 anys; (i amb tipus d'interès progressivament a la baixa, fins arribar a zero al 2019). A més de que, com passa amb tots els Estats, existeix la possibilitat –gaire be, pràctica generalitzada- de renovar-los parcialment; amb la qual cosa una part es converteix 'de facto' en deute perpetu.

En qualsevol cas, no es gaire compatible amb la prudència que exigeix el mètode científic el suposar com serà la política econòmica fiscal interna dels governs que hi hagin d'aquí 10 o 30 anys, quan Espanya hagi de retornar efectivament l'endeutament del 2014. No es pot realment preveure l'any en que l'Estat retornarà efectivament el (nou) deute que va assumir el 2014. I ni tan sols si a la pràctica, en un horitzó temporal políticament rellevant, hi haurà tal pagament. Ni, si el hi ha, com això afectarà a tal o qual CA¹⁶. Però el fet és que aquestes xifres de 'saldo monetari *neutralitzat*' –que com es pot veure tripliquen la xifra de balança fiscal 'observada' o pròpiament dita que calcula la pròpia Generalitat (quadre p. 4)– s'han vingut i es venen fent servir també en el debat polític i mediàtic sobre la balança fiscal de Catalunya –especialment des del Departament d'Economia i F. de la Generalitat.

'Balança fiscal' i l'ús neoliberal de la teoria econòmica

En relació amb la 'neutralització', a més dels experts que han definit els criteris per als informes de la Generalitat (GTABFC, 2009, p. 5, 17, 18)¹⁷ i els que els elaboren, també

¹⁴ López-Casasnovas/ Castellanos, 2003, p. 77.

¹⁵ Una discussió més completa d'aquest argumentari, i amb una perspectiva temporal de diversos anys anteriors, pot veure's a Colldeforns (2014), pàg. 4-5.

¹⁶ Perquè senzillament no es pot preveure, 1), en quant s'incrementarà la recaptació fiscal els propers anys gràcies al creixement de l'economia espanyola, ni, sobre tot, 2) quina política fiscal, de deute públic, de model de finançament autonòmic, d'inversions en infraestructures per part de l'Estat, ..etc., seguirà el govern estatal que hi hagi d'aquí 10, 30 o 50 anys, quan s'hagi de retornar tal o qual préstec que l'Estat va originàriament signar el 2014. Pensi's i, per exemple, que fins i tot Alemanya que porta anys tancant els seus pressupostos públics amb superàvits o equilibrats, manté un important endeutament públic.

¹⁷ També aquí trobem una mostra de l'ambivalència assenyalada a la nota 8 anterior:

“... Els resultats obtinguts directament a partir dels ingressos i les despeses imputables (sense fer cap ajustament per dèficit públic) proporcionen els veritables saldos fiscals. *No obstant això (...)* si hi hagués

trobem aquesta pràctica comptable en els treballs del professor De la Fuente; si be en aquest cas fent la suma dels hipotètics 5.502 M€ (per a seguir amb l'exemple de l'any 2014) no sobre la 'balança monetària' (com es fa preferentment en els informes de la Generalitat) sinó sobre la balança fiscal 'observada' pròpiament dita (quadre p. 4). L'argument sobre el perquè i el significat de fer-ho es, però, més restrictiu. Resumint-ho: «si s'han calculat les balances fiscals *observades* per a cada CA per a una sèrie temporal llarga, de diversos anys, poden haver-hi anys en que l'Administració Central haurà tingut dèficit, i d'altres superàvit. En aquest segon cas, la neutralització significa, per a cada CA, *restar* la part proporcional corresponent del superàvit estatal, del seu *dèficit* fiscal (o *sumar* al seu *superàvit*). Si les xifres de cada any son així 'neutralitzades' –continua l'argument–, la sèrie resultant per a una determinada CA dona una perspectiva històrica més significativa, 'suavitzada', de la seva situació d' 'aportant' o de 'receptora', en el sentit de balances fiscals a llarg termini.»

Aquesta proposició pressuposa, com hom pot veure, que l'Administració central, va compensant els seus dèficits de tal i tal any (que li han fet endeutar-se) amb els superàvits d'altres anys (que li haurien permès retornar els préstecs), i que cada any va repartint comptablement uns i d'altres entre les CAs, segons població. Una suposició, però, purament teòrica, no recolzada en observacions. En tot cas es tracta d'una proposta més aviat d'anàlisi estadístic, la qual no per a tots els experts dedicats al tema resulta d'utilitat per a parlar d'equilibris/desequilibris fiscals territorials.¹⁸ En tot cas, si el que volem és tenir una perspectiva més ajustada a llarg termini, la opció d'expressar les dades de balança fiscal d'una CA a preus constants, d'un any determinat, sembla la més adient¹⁹.

La qüestió fonamental és que aquesta pràctica 'teorico-comptable' de la *neutralització* es basa en premisses més o menys implícites, com les indicades a dalt, que són irreal. Com ara que l'endeutament públic es sistemàticament revertit a mig termini pels successius governs centrals, perquè s'alternen anys boiants amb anys de crisi; i que aquests governs es comporten seguint unes determinades pràctiques o regles respecte a les administracions autonòmiques. Així com també supòsits implícits, que inicialment son de caràcter simplificador, com el de que l'economia estatal/federal és tancada o be que la seva balança comercial amb l'exterior està en permanent equilibri. Un supòsit simplificador, aquest darrer, típic en els manuals d'economia estàndards; que, com l'axioma de l'equilibri pressupostari públic com regla virtuosa a seguir –i, per tant, no endeutar-se–, o que en tot cas «l'endeutament públic s'ha de retornar en els anys immediatament posteriors (política d'austeritat)», sovint resten adherits a la base dels raonaments d'economia neoliberal de certs experts econòmics: Una conseqüència directa d'aquests són els supòsits que es fan per a construir un escenari contrafactual del tipus “que hagués passat (fa 4 o 5 anys) si ...”; o de la pròpia idea del escenari contrafactual: es comença per dibuixar-ho, com un exercici teòric entre acadèmics, i en arribar a les xifres a plasmar en un informe aquestes es presenten com 'la' balança fiscal de l'any en qüestió.

En tot cas, és fàcil rastrejar l'origen de la idea que inspira l'argumentari del *dèficit a crèdit* (i/o el de la *neutralització* 'per a fer la sèrie històrica de varies CA més representativa') en la lògica de l'economia ortodoxa que nodreix la defensa de les polítiques d'austeritat, del principi de l'equilibri pressupostari pels estats, del *dèficit zero*. I més concretament, en la lògica de la seva versió moderada: aquella que considera com acceptable dèficits públics (i el corresponent endeutament estatal) sols de forma transitòria,

un dèficit públic (de l'Estat) i aquest fos molt elevat, podria donar-se el cas que totes les comunitats (CA) tinguessin un saldo fiscal positiu”; (cursives, meves)

¹⁸ Barberán i Uriel, (2016, p. 18-19), i 2018, pàg. 52.

¹⁹ És el que han fet Barberán & Uriel per al període 1991-2011, (2016, pp. 44-56; i 2018, presentant valors mitjos de les series temporals anteriors).

diguem-ne 2-3 anys, per a ser compensats (des-endeutament) a curt/mitjà termini, en els anys immediatament següents. La filiació d'aquests supòsits i simplificacions implícites en el marc argumentari del 'dèficit a crèdit'/'neutralització' seran fàcilment reconeixibles per a qui estigui familiaritzat/da amb la teoria econòmica moderna neoclàssica (o ortodoxa), sobre els paradigmes de la qual es recolzen conegudes idees i polítiques econòmiques neoliberals.

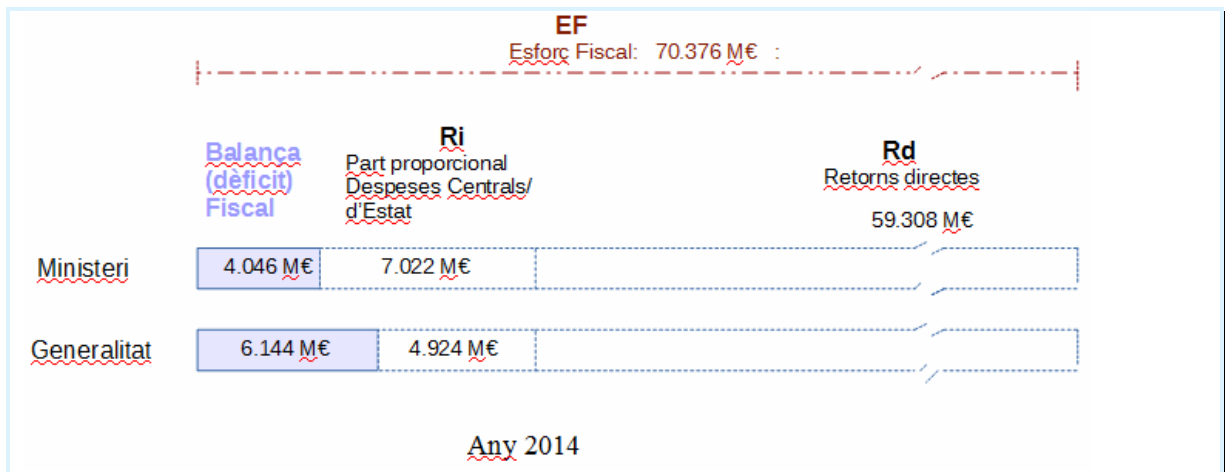
Una perspectiva temporal, 2002-2016

*Balança /Dèficit Fiscal pròpiament dit ('observat')
per al darrer any per al que disposem de dades comparables, 2014.*

A manera de resum, la qüestió no és quin 'mètode de càlcul' és millor sinó què significa el resultat de tal o qual càlcul presentat en diferents informes. I en aquest sentit el càlcul que respon a la idea/concepte de balança/dèficit fiscal d'un territori autònom, en relació amb l'administració central o federal, aquell que es publicita (Ministeri d'Hisenda, Departament d'Economia de la Generalitat) i que els mitjans i el públic en general entenem per tal és el que en llenguatge tècnic s'etiqueta com càlcul 'càrrega - benefici': recaptació fiscal al territori, que no reverteix al ciutadans del mateix en diners o en 'espècie' (serveis centrals). O, menys esquemàticament:

La diferència entre els impostos estatals i cotitzacions socials recaptats (que suporten els residents del territori autònom), al llarg d'un any, i els recursos públics que, des de l'Administració central, es destinen o reverteixen, directament o indirectament, als residents de tal territori i les institucions d'autogovern.

Aplicat al cas de Catalunya, les dades més recents* comparables –de les dues fonts oficials, Generalitat i Ministeri– són les següents:



(*) a finals 2020.

Dades per als anys 2015 i 2016 han estat publicades per la Generalitat (Departament d'Economia, Gener 2020), mostrant xifres de 8.430 M€ i 7.981 M€, (4,1% i 3,8 % del PIB de Catalunya) respectivament (veure quadre pàg. 4).

*És aquest any 2014 significatiu dels anys anteriors
–per als que hi han dades comparables Generalitat/ Ministeri– ?*

En el quadre que segueix, totes les dades responen a la mateixa definició estàndard anterior: *Esforç Fiscal* menys *Retorns*, monetaris i en serveis estatals; (és a dir, 'Càrrega' – Benefici'). Les dades de les columnes 'Ministeri/ De la Fuente' i 'Barberán/ Uriel' poden

considerar-se homogènies, tant perquè els respectius estudis de base comprenen totes les CC. AA. com pel criteri respecte a la part proporcional de les despeses Centrals o d'Estat assignables a cada CA; per tant, els buits temporals en 'Ministeri' poden considerar-se coberts per les dades en 'Barberán/Uriel'.

Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Pública Central: **Dèficit** ; **Superàvit**
(a preus corrents)

	any	Generalitat		Ministeri / De la Fuente		Uriel/ Barberán	
		M€	%	M€	%	M€	%
	2017						
	2016	7.981	3,8				
Recuperació	2015	8.430	4,1				
Recuperació	2014	6.144	3,1	4.046	2,1		
↑	2013	4.208	2,2	605	0,3		
Certa recuperació	2012	3.106	1,6	1.220	0,6		
↑	2011	4.032	2,1	859	0,4	1.364	0,8
Recessió	2010	774	0,4			1.865	0,9
Plena recessió	2009	4.015	2,1			7.688	3,8
Inici de la recessió global	2008	6.343	3,2			5.635	2,7
	2007	16.292	8,3			15.673	7,5
	2006	14.734	8,1			13.513	7,0
	2005	12.629	7,5	11.144	6,6	12.168	6,5
	2004	9.956	6,3			7.905	5,2
	2003	9.021	6,2			8.477	6,0
	2002	9.220	6,8			8.976	6,8

Fonts:

Generalitat, anys 2002-2005: "Grup de Treball ..." (2008), p. 6; anys 2006-2009, DEG (2012), quadre 4.3 més 6.1; anys 2010 a 2016, DEG (2013), (2014), (2016), (2017), (2020); referenciats al final.

Ministeri, any 2005, MH (2008); anys 2011 a 2014: MH (2014), (2015), (2016), (2017); referenciats al final.

Uriel & Barberán (2015), p. 192. Dades per a anys anteriors, des del 1991: pàg. 190. En Barberán & Uriel, (2016: pàg.45) poden veure's els saldos anuals expressats a preus constants, del 2011, per als mateixos anys (1991-2011).

Una explicació i determinació de les balances fiscals de Catalunya per als anys 1986-1988 pot veure's en el treball pioner, Colldeforns, 1991, (Cap. 1).

De la taula anterior es pot deduir, com a tendència en línies generals, que la importància relativa del dèficit fiscal de Catalunya –en percentatge sobre el PIB català– és quelcom inferior els darrers anys, posteriors a l'impacte de la crisi/ recessió econòmica global (segon semestre del 2008, fins a ben entrat el 2013), que en els anys anteriors, 2002 – 2007; tant si mirem la sèrie temporal d'una font (Generalitat) com de les altres (de la Fuente, Uriel, Barberán).



Referències:

- Barberán, Ramón, i Uriel, Ezequiel, (2018) “Balanzas fiscales y redistribución territorial en España, 1991-2011”, *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*, 224-(1-2018), pp. 37-85, Instituto de Estudios Fiscales; DOI: 107866/HPE-RPE.18.1.2
- Barberán, Ramón, i Uriel, Ezequiel, (2016), “ Las balanzas fiscales regionales: España 1991-2011”, *XXIII Encuentro de Economía Pública*, Ourense, 4-5/2/2016.
- Bird, Richard M., Tarasov, Andrey V. (2004) “Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations”, *Environment and planning C: Government and Policy*, 22: 1, pp. 77-102.
- Broadway, R. and Watts, R. (2004), “Fiscal Federalism in Canada, the USA and Germany”, *Working paper 2004 (6)*, IIGR, Queen’s University.
- Colldeforns, Montserrat, (1991), “La balança fiscal de Catalunya amb l’Administració de l’Estat 1986-1988”, *Institut d’Estudis Autònoms*, Barcelona.
- Colldeforns, Montserrat (2014) “Balances fiscals: entre la independència i el federalisme”, *Fundació Rafael Campalans, L’Opinió*, n. 32, Abril 2014.
- De la Fuente, Angel (2017), “Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas? Algunas reflexiones con cinco años de datos”, *FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC*, Septiembre de 2017
- GTABFC, Grup de Treball per a l’Actualització de la Balança Fiscal de Catalunya, (2008), “Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració Central **2002-05**”, Juliol 2008. *Generalitat de Catalunya*, (document disponible a http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/arxiu/document_del_grup_de_treball_2008_catala.pdf)
(Els membres que formaven part del Grup de Treball són: Núria Bosch, Joan F. Corona, Joan Carles Costas, Marta Espasa, Guillem López-Casasnovas, Eduard Rius, Joan Ramon Rovira, Ramon Tremosa, Xavier Sala-i-Martin, Joaquim Solé Vilanova, Maite Vilalta, Matias Vives i Antoni Zabalza)
- GTABFC, (2009) “Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració central 2002-2005”, *DEG, Monografies*, 10.
- Departament d’Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya (DEG), (2012) “Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009”, *Monografies*. 14, 2012
- DEG, (2013), “Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, any **2010**”, Barcelona, Maig de 2013.
- DEG, (2014), “Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l’any **2011**”, Barcelona, Juny 2014.
- DEG, (2016), “Els Resultats 2012”, Barcelona, Maig 2016
- DEG, (2017), “Els Resultats 2013 i 2014”, Barcelona, Desembre 2017
- DEG, (2020), “Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2015 i 2016”, Barcelona, Gener 2020.
- López-Casasnovas, Guillem i Castellanos-Maduell, Albert, (2003), “Balances fiscals; mètode d’anàlisi i evidència”, *Nota d’Economia* 1er. t. 2003, pp. 75-85; Generalitat de Catalunya.

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MH), (2008), “Las balanzas fiscales de las CC. AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005”, Madrid, Julio 2008
- MH, (2014) “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011”, Madrid, Julio de 2014.
- MH, (2015), “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2012”, Madrid, Julio de 2015.
- MH, (2016) “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2013”, Madrid, Julio de 2016.
- MH, (2017) “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014”, Madrid, Julio de 2017.
- Uriel, Ezequiel y Barberán, Ramón (2015), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, 1991-201*, Publicacions de la Universitat de València