



Els impactes del dèficit fiscal sobre el benestar

vista prèvia >

La manca de recursos que pateix Catalunya al no ser un estat i alhora estar sotmesa a un Estat aliè té impactes greus per al país. El benestar de la ciutadania se'n veu afectat, tant en qualitat de vida com en prosperitat compartida. El dèficit fiscal és molt més que els recursos que genera Catalunya i que l'Estat no retorna. És també uns serveis públics del benestar infradimensionats, tant els proporcionats per la Generalitat com els retinguts des de l'Estat, el dèficit d'inversions crònic que aplica l'Estat i que afecta tant a la competitivitat del territori com al mateix benestar, o la hipercapitalitat de Madrid, que agreuja la desinversió als nostres territoris. Tots ells, elements que ataquen la qualitat de vida diària de les persones que viuen a Catalunya.



Josep Reyner

Economista. President de la Comissió d'economia catalana del Col·legi d'Economistes de Catalunya

jreynerserra@gmail.com

Dèficit fiscal, la seva quantia i magnitud comparativa

El dèficit fiscal es quantifica com aquella part dels recursos fiscals generats al si d'un territori i recaptats per una administració —normalment, la central— que no s'hi esmercen, bé sigui físicament en el mateix territori —el que es coneix com a criteri del flux monetari—, o en benefici del territori —l'anomenat criteri càrrega-benefici—, els dos mètodes principals per quantificar-lo, cadascun amb objectius diferents i complementaris entre si.

L'única administració que calcula de forma regular el dèficit fiscal de l'administració central amb Catalunya és la Generalitat. El govern espanyol només ho ha fet una vegada, el 2008, amb una anàlisi referida al 2005, publicada per l'Instituto de Estudios Fiscales, dependent del Ministeri d'Hisenda.

No deixa de ser revelador que l'Estat no hagi tornat a publicar les balances fiscals, com correspondria respecte de cada territori, com tampoc que no hi tingui gens d'interès, com queda demostrat en l'incompliment

sistemàtic dels pactes subscrits en diferents moments pel que fa a la seva publicació o a les dades necessàries per calcular-les.

Les darreres dades de dèficit fiscal publicades per la Generalitat corresponen al 2021, i el situen en 22.013 M€ o un 9,6% del PIB de Catalunya pel mètode del flux monetari o en 15.778 M€, un 6,9% del PIB, pel mètode càrrega-benefici.

Si s'analitza la mitjana dels 34 anys sobre els quals la Generalitat ha publicat les balances fiscals, pel primer mètode el dèficit fiscal resulta que és d'un 8,5% del PIB i, pel segon, d'un 6%.

El dèficit fiscal d'un territori, per tant, no és sinó un drenatge de recursos fiscals prèviament generats en aquest territori i que s'apliquen a finalitats diverses en altres. La discussió sobre l'excés —o no— d'aquest drenatge es situa normalment en dos nivells: el volum en termes comparatius i els seus efectes. L'anàlisi en aquest document atén el segon nivell i, en particular, als efectes sobre el benestar de la ciutadania, però no es pot evitar de fer una petita referència al primer.

En una primera aproximació ens podríem preguntar quin podria ser el màxim dèficit «just», suposant que això existeixi. Alguns economistes n'han suggerit una resposta, considerant que la diferència entre la contribució a la despesa total i la població —en tant que expressió del plus d'impostos que paguem per la nostra major renda, la progressivitat fiscal—, aplicada al conjunt de la despesa estatal, podria ser el màxim dèficit fiscal admissible. Un càlcul en aquests termes per al 2021, darrer any amb una estimació del dèficit fiscal, ens donaria que aquest teòric dèficit fiscal màxim hauria de ser del 3,6% del PIB. Molt lluny de qualsevol de les estimacions utilitzant els mètodes ja indicats.

D'altra banda, la comparació interpaïsos de les balances fiscals dels territoris que componen un estat ha resultat sempre una tasca difícil per diferents motius: hi ha poca informació publicada, és poc regular i és difícil establir comparacions a causa de les diferents metodologies i la configuració fiscal de cada estat. Més enllà d'algun estudi des de la mateixa Generalitat amb dades ja antigues que caldria actualitzar, podríem

Un drenatge fiscal d'aquesta magnitud necessàriament ha de tenir conseqüències sobre la societat que el suporta

destacar, si més no, dos casos en què es publiquen de forma regular: Canadà i els EUA. En el primer cas, el 2023, la província amb major dèficit fiscal és Alberta, que presentava un dèficit fiscal d'un 3,9% del seu PIB, calculat de forma bastant similar a la de la Generalitat, amb un PIB per càpita un 42,6% superior a la mitjana. En el cas estatunidenc, els estats més rics —Nova York, Massachusetts i Califòrnia—, el 2022, amb uns PIB per càpita entre un 15% i un 25% superiors a la mitjana, tenien uns dèficits fiscals entre el 0,3% i el 2,3%, en aquest cas sense tenir en compte les despeses federals extraordinàries per la Covid-19 i sense neutralitzar el dèficit públic, a diferència de les estimacions de la Generalitat.

Només recordar, a tall de comparació, que el PIB per càpita de Catalunya és un 14,1% superior a la mitjana espanyola, lluny dels que presenten els exemples esmentats.

Un drenatge fiscal d'aquesta magnitud necessàriament ha de tenir conseqüències sobre la societat que el suporta, tant en forma de menors recursos per dur a terme les polítiques de benestar que porten a terme

tant les administracions estatal com autonòmica, com també sobre les polítiques d'impuls econòmic, que també afecten directament el benestar i la vida diària de la ciutadania i condicionen la competitivitat i la productivitat del territori, que constitueixen la base necessària per finançar de forma sostenible totes aquelles polítiques. En aquest article intentarem mostrar com.

El dèficit fiscal i la renda disponible

Abans d'entrar directament en les conseqüències directes del dèficit fiscal, paga la pena aturar-se breument en algunes possibles induccions del dèficit fiscal sobre magnituds agregades de l'economia relacionades amb el benestar material. Una d'aquestes podria ser la proporció que representa sobre el PIB la renda disponible ajustada de les llars. Aquesta és la renda que queda per al consum de les llars després de restar-ne els tributs als quals estan subjectes —renda, patrimoni...— i sumar-hi el valor de les prestacions que les llars perceben de les administracions públiques —de totes, no només de l'estatal. No s'hi inclouen

les rendes retingudes i no distribuïdes per empreses i empresaris ni les càrregues fiscals o prestacions que rebin i, en canvi, si s'hi inclouen les rendes netes de l'exterior. És a dir, és allò que queda a les llars per consumir —o estalviar— després de pagar els impostos/cotitzacions socials i rebre les prestacions públiques, sigui en espècie o monetàries. Noti's que la definició anterior, salvant la qüestió de les rendes empresarials retingudes i les rendes exteriors netes, la resta de conceptes —impostos i prestacions— té molt a veure amb el dèficit fiscal.

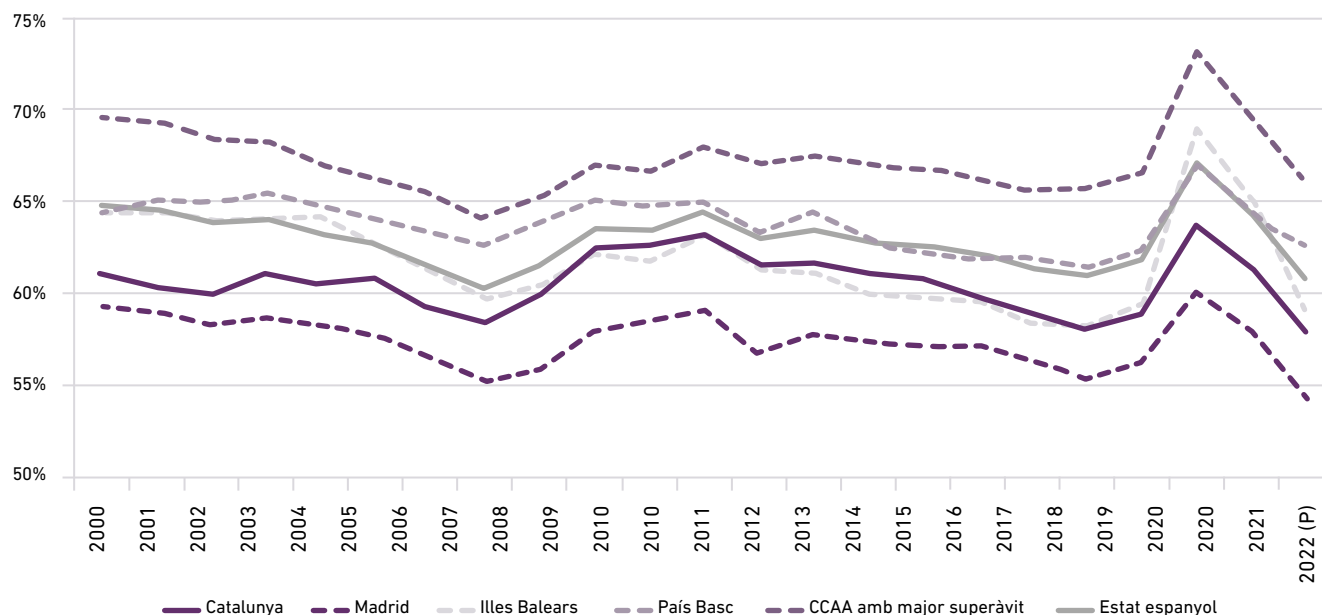
És rellevant observar les diferències d'aquesta proporció entre comunitats, distingint aquelles afectades per dèficits fiscals d'aquelles que registren superàvits fiscals —on l'Estat hi esmerça més diners dels que generen fiscalment—, segons l'estudi de l'IEF del 2008 ja esmentat.

El gràfic 1 és molt clar. Les comunitats amb majors dèficits —Catalunya, Madrid i les Illes— presenten una proporció sobre el PIB de renda disponible clarament per sota de la mitjana, mentre que les més beneficiades per superàvits

Salvant la qüestió de les rendes empresarials retingudes i les rendes exteriors netes, la resta de conceptes —impostos i prestacions— té molt a veure amb el dèficit fiscal

Gràfic 1

Renda disponible ajustada de les llars, 2000-2022 (% sobre el PIB)



Font: Generalitat de Catalunya. «Deslleialtats de l'estat amb Catalunya». Novembre, 2023.

fiscals —Andalusia, Astúries, Canàries, Castella i Lleó, Extremadura i Galícia— estan molt per sobre de la mitjana. Observi's també el cas del País Basc que, amb el seu concert foral, se situa al voltant de la mitjana malgrat que és la segona comunitat amb un PIB per càpita més alt; a l'estudi de l'IEF presentava un saldo

fiscal equilibrat. Tot i això, sobta la posició particularment enfonsada de Madrid, que podria tenir la seva explicació en la migradesa de les seves polítiques públiques, com es veurà posteriorment.

Sens dubte aquests resultats tenen molt a veure tant amb la progressi-

vitat fiscal dels impostos sobre les llars —renda i patrimoni principalment— i de les cotitzacions socials, com amb la distribució de les transferències socials des de tots els nivells de l'Estat rebudes per les llars de cadascuna de les comunitats. No poden atribuir-se les diferències a l'efecte derivat de l'absència de les

Pel 2021, les últimes estimacions del dèficit fiscal el situaven en 22.013 M€

rendes empresarials retingudes i a la inclusió de les rendes exteriors netes, ja que podem afirmar, a partir de les observacions de les dades de l'INE, que aquests components no presenten diferències substancials entre comunitats. Les diferències entre comunitats sorgeixen per l'efecte redistributiu derivat d'impostos, prestacions —monetàries o en espècie—, subvencions i transferències.

Per tant, podríem establir que un dels primers efectes del dèficit fiscal derivats sobre el benestar del conjunt de la ciutadania d'un territori amb dèficit fiscal és el fet que aquest territori gaudeix de les rendes generades en menor proporció que les comunitats amb superàvit. I, d'altra banda, que aquesta característica és permanent en el temps.

Evidentment, el fet que la proporció sobre el PIB sigui inferior a la mitjana no vol dir que en termes per càpita aquesta renda disponible no es pugui situar per sobre. Però, sent així, cal també indicar com l'evolució d'aquest indicador, en el cas català, ha sigut desfavorable en passar d'estar un 14,9% per sobre de la mitjana el 2000 a un 9,4% el 2022.

També és rellevant que, en termes reals —descomptant l'efecte dels preus—, la renda disponible per càpita s'ha estancat en el darrer quart de segle, com ha posat recentment de manifest la Cambra de Comerç de Barcelona.

Ambdós fets estan, però, probablement més relacionats amb l'evolució del model productiu que no amb el dèficit fiscal.

Les causes i els efectes del dèficit fiscal

Analitzar els impactes del dèficit fiscal suposa endinsar-se també en les seves fonts i establir-ne les conseqüències.

El dèficit fiscal s'origina en diferents mecanismes clarament identificables. Com a mínim, els següents: per una banda, el sistema de finançament autonòmic i la provisió autonòmica de béns públics; en segon lloc, la provisió estatal de béns públics; seguidament, el dèficit inversor de l'Estat a Catalunya; i, per últim, l'estructura centralista de l'Estat, el que podríem denominar com la hipercapitalitat de Madrid.

1) El sistema de finançament i la provisió autonòmica de béns públics fonamentals

El sistema de finançament és un dels orígens del dèficit fiscal. Una aproximació a la seva contribució al dèficit fiscal es podria establir comparant l'aportació, en termes normatius, que Catalunya fa a la cistella comuna d'impostos que després són distribuïts entre les comunitats del règim comú. El 2021, any de les últimes estimacions del dèficit fiscal, aquesta aportació era de 24.476 M€, mentre que els fons rebuts efectivament—a competències homogènies— era de 22.112 M€. Per tant, ja es genera una primera diferència de 2.364 M€. Cal afegir-hi també la participació imputable a Catalunya dels diners que l'Estat injecta directament al sistema —16.953 M€—, que es podria estimar en la participació de Catalunya en els ingressos totals de l'Estat —un 19,3%— i que representarien, doncs, uns 3.272 M€ addicionals. Sumant ambdues quantitats, 5.636 M€, podríem arribar a la conclusió que el sistema de finançament podria suposar prop d'un 25,6% del dèficit fiscal. Això, sense considerar qualsevol efecte derivat de les diferències de preus existents entre regions i

La despesa en serveis públics fonamentals està directament relacionada amb el nivell de finançament que atorga el sistema a cada comunitat

que condiona de forma diferent la capacitat adquisitiva dels diners en cada comunitat.

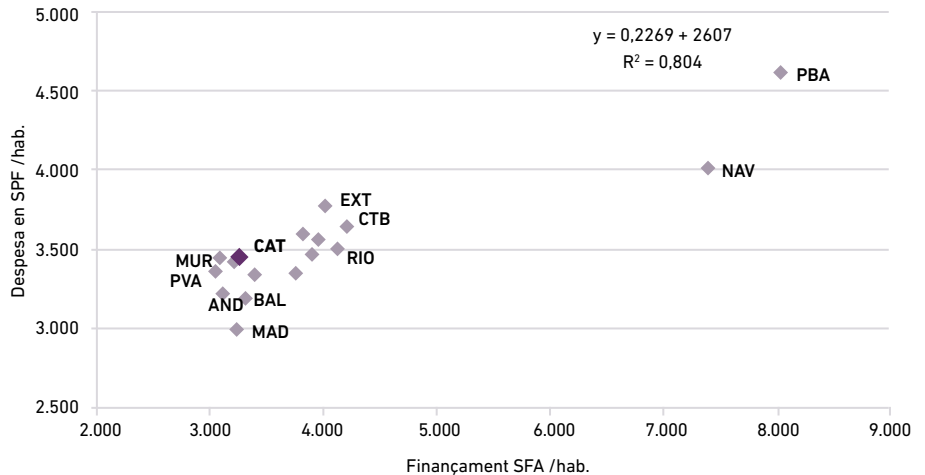
Aquests diners rebuts des del model de finançament autonòmic representen la major part dels ingressos no financers de la Generalitat —un 92% de mitjana entre 2009 i 2022— i, per tant, determinen decisivament el volum de fons que la Generalitat pot aplicar a la cobertura dels béns públics fonamentals proveïts des de les autonomies —sanitat, educació i protecció social— i que constitueixen la funció bàsica de les autonomies, sense considerar els nous requeriments de serveis que la societat exigeix davant dels nous desequilibris socials —per exemple, el cas de polítiques d'habitatge.

Un exercici bàsic per saber si Catalunya és prou diligent proporcionant aquests serveis bàsics és relacionar i comparar per cada comunitat la despesa total en aquests serveis públics fonamentals amb el finançament rebut —normatiu a competències homògenes.

Sempre en termes unitaris per habitant.

Gràfic 2

Despesa en serveis públics fonamentals, 2022 (€/habitants)



Font: Elaboració pròpia a partir de:

Despesa en sanitat: Ministerio de Sanitat, Estadística de Gasto Público Sanitario.

Despesa en educació: Ministerio de educación, Estadística de gasto público en educación.

Despesa en protecció social: la despesa per habitant de l'informe DEC de l'Asociación de Directores i Gerentes de Promoción y Protección Social.

Població: INE, població resident a 1 de juliol del 2022.

Finançament autonòmic: Liquidació del sistema de finançament autonòmic (SFA) segons Ministeri.

Noms CCAA: Cantàbria (CTN), País Basc (PB), NAV (Navarra), La Rioja (RIO), Catalunya (CAT), País Valencià (VAL), Illes Balears (BAL), Múrcia (MUR), Andalusia (AND), Extremadura (EXT), Madrid (MAD).

La conclusió principal del gràfic 2 és poc sorprenent, però clara: la despesa en serveis públics fonamentals està directament relacionada amb el nivell de finançament que atorga el sistema a cada comunitat —nivell de

correlació del 80%. S'observa el diferent nivell de despesa de les dues comunitats forals, totalment desmarcades de la resta i, sobre les comunitats del sistema comú, una certa tendència també a seguir el nivell

Un finançament mediocre determina una inversió mediocre en els serveis bàsics que són responsabilitat autonòmica, i a la fi, uns resultats mediocres

atorgat, però amb unes variacions que identifiquen algunes sensibilitats diferenciades. Es pot observar clarament que Catalunya presenta un nivell de despesa totalment d'acord amb el seu nivell de recursos, fins i tot per sobre del que li correspondria —està per sobre de la línia de tendència. Això desmenteix alguna de les brames habituals relatives a suposats usos del finançament rebut en objectius diferents. La posició despenjada de Madrid es deu, com s'ha dit, a la migradesa de les seves polítiques públiques i, també a unes menors necessitats de despesa que, en part, li proporciona el mateix Estat per la seva capitalitat.

Per tant, la conclusió és molt clara. Un finançament mediocre determina una inversió mediocre en els serveis bàsics que són responsabilitat autonòmica i, a la fi, uns resultats mediocres. És obvi que sempre pot haver-hi marges de millora, que s'han d'exigir, però és impossible oferir serveis bàsics de qualitat amb finançament mediocre.

El problema radica tant en el disseny com en la posada en pràctica del sistema. En primer lloc, el sistema

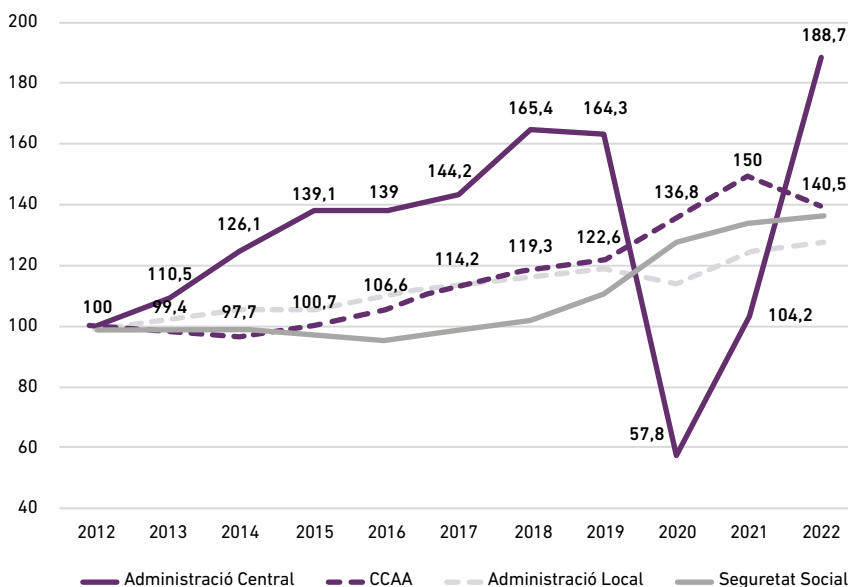
pateix d'un desequilibri vertical entre els fons recaptats per l'Estat i la seva transferència a les autonomies, que es pot observar comparant l'evolució dels recursos disponibles a cada nivell de l'administració.

Diversos factors expliquen aquest diferent comportament, des de mesures unilaterals de rebaixes de tipus

que l'Estat pot compensar, però les autonomies no —elevacions de tipus —en IVA i impostos especials— que no s'apliquen als fons transferits a les autonomies, la desigual distribució dels objectius de dèficit o el sistema de bestretes que suposa rebre les liquidacions definitives amb dos anys de retard amb notables desviacions... La realitat és que, amb l'excepció

Gràfic 3

Evolució dels recursos disponibles, 2012-2022 (base 100=2012)



Font: Generalitat de Catalunya. «Deslleialtats de l'estat amb Catalunya». Novembre, 2023.

La comunitat millor tractada del règim comú —Cantàbria— rep un 26,2% més de recursos per habitant que la mitjana i un 38% més que la pitjor tractada —País Valencià

dels dos anys més durs de la pandèmia, els ingressos de l'Estat s'han elevat en percentatges molt superiors als del conjunt dels territoris.

Però, a més del desequilibri vertical, el model, tot i que sovint es defensa el contrari, és profundament desigual entre territoris —desequilibri horitzontal— com es pot observar en el gràfic 2. Per una banda, les dues comunitats forals, gràcies a una aplicació extremadament generosa —i opaca— del càlcul del «*cupo*» basc i de l'«*aportación*» en el cas navarrès, gaudeixen d'uns recursos per habitant molt superiors, entre un 60% i un 80%, segons els anys, als de la resta de territoris. Però, per altra banda, entre els mateixos territoris de règim comú també es produeixen grans desigualtats que es veuen per la mateixa distància entre els recursos per habitant d'uns territoris amb altres, provocats principalment pel sobreanivellament que provoquen diversos fons de distribució que actuen sobre els mecanismes redistributius del sistema i dels diferents criteris de ponderació de la població que s'apliquen.¹ La comunitat millor trac-

tada del règim comú —Cantàbria— rep un 26,2% més de recursos per habitant que la mitjana i un 38% més que la pitjor tractada —País Valencià.

A més, en cap moment el model pren en consideració el problema dels diferents nivells de preus entre territoris, el cost de la vida. No hi ha cap factor correctiu per aquest motiu, i és evident que això implica una menor capacitat de retribuir adequadament els professionals que duen a terme aquests serveis bàsics, cosa que provoca problemes en forma de tensions laborals constants, fugues de talent i necessitat de portar professionals d'altres països, tot plegat amb les corresponents conseqüències sobre la qualitat del servei.

El disseny del model perjudica clarament les comunitats més dinàmiques, que aporten el gruix dels seus recursos a un pot comú que evoluciona segons la mitjana de l'Estat, mentre que la població i les seves necessitats en aquests territoris més dinàmics augmenten en major pro-

porció que la mitjana de l'Estat. Això determina una tensió constant entre les necessitats dels serveis prestats i els fons rebuts en aquestes comunitats. És fàcilment comprovable com els territoris amb major creixement poblacional són els que reben menys recursos per habitant del sistema de finançament comú.²

Finalment, cal assenyalar que el disseny del model tampoc no té en compte aspectes com els diferents graus d'arribades immigratòries que presenten els diferents territoris de l'Estat, o els diferents ritmes de matriculacions universitàries en els territoris, aspectes que incideixen molt directament en les necessitats diferenciades de despesa en àmbits com la educació o la salut.

En definitiva, tot plegat condueix a una situació d'escanyament dels serveis bàsics directament provocat per les insuficiències del sistema de finançament, que origina una part molt significativa del dèficit fiscal català.

mersió ràpida; REYNER, «Dèficit fiscal, benestar dels ciutadans i competitivitat de l'economia catalana. Una situació a revertir».

² REYNER, «Dèficit fiscal, benestar dels ciutadans i competitivitat de l'economia catalana. Una situació a revertir».

¹ BOSCH; VILALTA, *Models de finançament: una im-*

La distribució geogràfica de la despesa i del seu finançament revela una contribució al dèficit fiscal

2) La provisió estatal de béns públics

L'altre factor seria en quina mesura Catalunya participa dels béns públics sense transferir a les comunitats que s'ha reservat l'Estat per a si mateix. Aquest és un món complex i dispers que va des de les pensions en les seves diverses modalitats, a les prestacions a aturats fins a les beques i ajuts a estudiants.

De manera molt orientativa cal apuntar que, descomptant la despesa de la Seguretat Social —composta principalment per les pensions i prestacions—, el conjunt de la despesa de l'Estat a Catalunya suposa, el 2021, un 9,2% segons el flux monetari i un 12,4% segons el criteri de càrrega-benefici.³ Podem comparar aquests percentatges amb la proporció que representa la població de Catalunya respecte del conjunt de l'Estat —un 16,4%— o el PIB —un 19%— o els ingressos públics aportats per Catalunya al conjunt estatal —19,3%.

Una aproximació mínimament detallada a cada programa pressupostari revela que, en molts casos, previsiblement es genera dèficit fiscal en resultar l'assignació catalana inferior als paràmetres habituals comparatius —percentatge de població, de PIB o de recaptació o altres relacionats amb el seu finançament—, tot i que amb diferent capacitat d'acció política segons cada cas concret. És dir, una cosa és si la distribució geogràfica de la despesa i del seu finançament revela una contribució al dèficit fiscal i, una altra, és la possibilitat fàctica d'endegar accions polítiques correctives, si més no fora d'un marc d'estat propi.

Ens fixarem especialment en les principals partides dels programes 2 «*Actuaciones de protección y promoción social*» i 3 «*Producción de bienes públicos de carácter preferente*» de la liquidació del pressupost de l'Estat de 2022 —any elegit per raó de l'amplitud de dades disponibles. Aquestes partides serien les que incidirien més en el benestar col·lectiu. Caldria incloure-hi també les pensions i prestacions de la seguretat social.

La taula 1 només reflecteix una part dels programes, per tant no es pot prendre com una anàlisi completa, que requeriria més espai i més dades, però sí que és una bona mostra per concloure que la pràctica totalitat dels programes de despesa social de l'Estat té una contribució positiva al dèficit fiscal de Catalunya —l'augmenta— en tant que el percentatge de despesa realitzada a Catalunya és inferior al finançament rebut, bé sigui específic —les prestacions a aturats— o sigui general.

En l'anàlisi anterior es pot observar que no s'hi inclouen les pensions contributives de la Seguretat Social, que es financen parcialment amb cotitzacions. En les estimacions de les balances fiscals de la Generalitat aquest concepte s'hi inclou de forma específica, i redueix el dèficit fiscal com a conseqüència que la despesa realitzada és superior als ingressos per cotitzacions. Aquest és un tret comú a totes les comunitats autònomes —excepte les Balears— i no ho és més per a Catalunya que per a la mitjana de la resta de comunitats —82% de cobertura de prestacions davant d'una mitjana del 77%. Per tant, en totes les comunitats amb

³ GENERALITAT DE CATALUNYA, «Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central dels anys 2020 i 2021».

La pràctica totalitat dels programes de despesa social de l'Estat té una contribució positiva al dèficit fiscal de Catalunya —l'augmenta—

Taula 1
Principals programes o capítols de despesa social de l'Estat espanyol, 2022

Concepte	Despesa a tot l'Estat (M€)	% despesa realitzada a CAT	Despesa realitzada a CAT (M€)	% finançat per CAT	Ingressos imputables CAT (M€)	Contribució al dèficit fiscal (M€)	Possible acció política
Pensions no contributives de la SS - IMV	4.091	9,2% est	376	19,3%	790 est	413	SÍ
Pensions no contributives de la SS - Compl Mínims	6.916	11,7% est	809	19,3%	1.335 est	526	SÍ
Pensions no contributives de la SS - Pens. No Contrib Jub/Inv	2.957	13,9% real	410	19,3%	571 est	161	SÍ
Prestacions a aturats (grup 25)	20.653	12,4% real	2.559	19,4%	4.007 est	1.448	NO
Pensions classes passives (grup 21)	18.753	9,9% real	1.855	19,3%	3.619 est	1.765	NO
Foment de la ocupació (grup 24)	6.697	8,0% real	534	19,3%	1.292 est	759	SÍ
Beques i ajuts a estudiants (grup 32)	2.659	12,4% real	330	19,3%	513 est	184	SÍ
Programes diversos de protecció social (grup 23)	2.826	7,5% real	211	19,3%	545 est	334	SÍ
Despeses culturals (grup 33)	1.092	9,1% real	99	19,3%	211 est	112	SÍ
Habitatge i urbanisme (grup 24)	645	21,2% real	137	19,3%	124 est	-12	NO

Font: Per les pensions no contributives: de la SS: Liquidació del pressupost de la SS i detalls geogràfics de la nómina de cada concepte a juliol del 2022; per la resta d'ítems: publicació de l'Instituto de Estudios Fiscales "Datos de partida para el cálculo de saldos fiscales", 2022. Recentment publicat en compliment de pactes polítics; el % de despesa en prestacions a aturats s'ha obtingut a partir de la distribució geogràfica de beneficiaris a juliol-2022.

Notes: El % finançat per Catalunya, i els ingressos imputables, en la majoria dels casos, respón al percentatge d'ingressos que Catalunya aporta al conjunt segons la balança fiscal de 2021. En el casos de les pensions contributives i prestacions a desempleats, al finaçar-se, amb cotitzacions s'ha pres la proporció d'aquestes sobre el conjunt.

El fet que un programa de despesa contribueixi al dèficit no vol dir, necessàriament, que sigui possible una acció política correctiva fora del marc d'un estat propi

dèficit, el disminueix i, en el cas de les comunitats amb superàvit, l'augmenta.

Així doncs, el fet que un programa de despesa contribueixi al dèficit no vol dir, necessàriament, que sigui possible una acció política correctiva fora del marc d'un estat propi, és clar. En alguns casos es podrà i en altres, no. Com a exemple, sembla difícil qüestionar la distribució de les prestacions a aturats, si més no, la part contributiva, ja que són resultat de cotitzacions històriques individualitzades i comunes.

Una altra cosa són les pensions i prestacions no contributives, que ja no resulten de cotitzacions individualitzades i que, com a mínim, encara que s'apliquin criteris objectius comuns a tota la població ja no són resultat de càlculs individualitzats; per tant, com a mínim es genera un desequilibri en tant que no es té en compte la diferent capacitat adquisitiva dels diners en cada territori. Són prestacions assistencials comunes amb les quals s'ha de fer front a necessitats que són diferents segons els territoris, depenent del seu diferent nivell de preus, del cost de la vida. Aquest

mateix efecte es pot constatar en els diferents nivells de les ràtios de pobresa, en funció de si es basen en les rendes nominals —en aquest cas estaríem per sota de la mitjana— o de si aquestes ràtios es basen en circumstàncies no monetàries, que aleshores s'acosten a la mitjana estatal —fins i tot superant-la alguns anys. Només cal comparar la taxa de risc de pobresa —basada en rendes nominals— amb la de privació material severa —basada en situacions de fet no monetàries.⁴

També serien susceptibles d'acció política correctiva, sempre segons un criteri personal, per exemple els programes de foment de l'ocupació, en tant que la despesa realitzada no es correspon amb el percentatge d'aturats d'un 12,4% del total. D'altra banda, les beques i ajuts a estudiants, atès que en el curs 2022-2023 el conjunt d'estudiants d'ensenyament no universitari —a qui es dirigeixen aquests ajuts principalment— representava el 17,1% del total i, molt especialment

atenent a l'alt percentatge de fracàs escolar que malauradament patim, dels més alts de l'Estat i molt lluny de la mitjana europea. I finalment, per posar-ne tres exemples, els programes diversos de protecció social o cultural, en tant que estarien per sota del nostre percentatge poblacional, del PIB o de recaptació.

Aquestes només són algunes de les partides més rellevants. Una anàlisi més profunda probablement posaria de manifest altres partides amb característiques semblants. Com a conclusió, de les consideracions anteriors es desprèn que una part gens negligible —però no fàcilment quantificable— del dèficit fiscal s'origina també en l'acció redistributiva de l'Estat que va més enllà del sistema de finançament. Una part d'aquesta acció redistributiva podria ser objecte de qüestionament i d'acció política correctiva d'acord amb criteris d'equitat social i territorial. La seva quantificació més afinada requeriria un treball específic.

3) El dèficit inversor de l'Estat a Catalunya

Del dèficit inversor de l'Estat a Catalunya se n'ha parlat a basta-

4 REYNER, «El benestar i les paritats de poder adquisitiu».

Una part gens negligible —però no fàcilment quantificable— del dèficit fiscal s'origina també en l'acció redistributiva de l'Estat que va més enllà del sistema de finançament

ment. Un dèficit que és constatable en relació amb qualsevol paràmetre que es vulgui prendre com a referència, sigui la nostra proporció de població com del PIB o la nostra contribució als ingressos fiscals de l'Estat. És un dèficit persistent i discriminatori al llarg dels anys i marcat per l'incompliment continuat de les promeses i els plans. Molts treballs de diverses persones i institucions s'hi han referit de manera continuada.⁵

El que cal constatar són dues coses: 1) que forma part del dèficit fiscal i en quina proporció i, 2) que també afecta el benestar dels catalans, a més d'afectar igualment la competitivitat de l'economia catalana.

Respecte al primer punt, si assumim que la contribució al dèficit fiscal del dèficit inversor es pot calcular com la diferència entre la proporció de la contribució fiscal de Catalunya

sobre el conjunt de l'Estat i el pes de la inversió de l'Estat a Catalunya, els resultats serien els que es mostren a la taula 2.

La conclusió de la taula és que la contribució del dèficit d'inversió estatal al dèficit fiscal és aparentment petita al representar de mitjana un 7% del total. Ara bé, això no ens hauria de confondre. La gravetat de la situació no es troba en això sinó en el fet que el dèficit inversor és recurrent i continuat en el temps i que els efectes econòmics i sobre el benestar són acumulatius. És a dir, per posar un exemple, una infraestructura que fa més àgils les exportacions —per exemple, una autopista ferroviària—⁶ fa augmentar la productivitat del país de forma sostenible durant tota la seva vida útil. La mateixa inversió, a partir del moment en què es

posa en servei, genera un augment de renda durant tot el seu període de funcionament. En sentit contrari, doncs, cada any que s'endarrereix, és un guany de productivitat, de rendes i d'ingressos fiscals que es perden definitivament.

L'afectació al benestar de la ciutadania de Catalunya es produeix directament o bé indirectament. En el primer cas, quan la mateixa inversió en si és transcendental per a la vida de tots els residents del territori. Un exemple molt clar en què directament el benestar es veu afectat seria el cas de Rodalies. Un servei àgil, fiable, freqüent i puntual disminuiria el temps de desplaçament i permetria a les persones disposar d'usos alternatius per a aquest temps. El caos actual, al contrari, contribueix clarament al malestar i pèrdua de qualitat de vida, a més d'entorpir el progrés general del país i la vertebració del territori.

L'afectació indirecta al benestar de la ciutadania vindria a partir de la constatació que l'estat del benestar no surt gratis. El seu sosteniment i la seva millora depenen de la renda generada i de les contribucions

5 Per citar alguns dels més recents: REYNER, «Dèficit fiscal, benestar dels ciutadans i competitivitat de l'economia catalana. Una situació a revertir»; FOMENT DEL TREBALL NACIONAL, «El dèficit d'inversió en infraestructures a Catalunya 2009-2023»; CAMBRA DE COMERÇ DE BARCELONA, «La Cambra eleva a 50.900 M€ la inversió total per corregir el dèficit en infraestructures».

6 Una autopista ferroviària es defineix com un sistema de transport combinat en el qual els vehicles de carretera —camions— són transportats per ferrocarril en serveis llançadora emprant material rodant i terminals específicament condicionades. En funció del tipus d'autopista ferroviària que sigui, el transport es pot realitzar acompanyat o no acompanyat. En el primer cas, el conductor del camió realitza el trajecte en el mateix tren que transporta el seu vehicle en un cotxe disposat per a aquest fi, mentre que, en el cas del transport no acompanyat, solament es carrega el semiremolc i, per tant, el conductor del camió no viatja al tren.

L'afectació al benestar de la ciutadania de Catalunya es produeix o bé directament o bé indirectament

Taula 2
Dèficit d'inversió i dèficit fiscal de l'Estat amb Catalunya, 2019-2023

Any	Inversió executada CAT (M€)	Inversió executada estatal (M€)	Inversió executada % CAT/ Total	% CAT / ESP ingressos fiscals	Contribució al dèficit fiscal (M€)	Dèficit fiscal -flux monetari- (M€)	% Contribució al dèficit fiscal
2023	1.028	19.083	5,4%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2022	947	16.325	5,8%	19,2%	2.187	N.D.	N.D.
2021	740	12.759	5,8%	19,2%	1.710	22.013	7,8%
2020	957	10.773	8,9%	19,3%	1.122	20.772	5,4%
2019	819	10.246	8,0%	19,6%	1.189	20.203	5,9%
Acumulat 2015-2023	7.529	109.241	6,9%	19,3% (*)	13.555	194.251(**)	7,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades per la Intervención General del Estado (IGAE) fins l'any 2021 i per les dades dels anys 2022 i 2023 les publicades per diversos mitjans a partir de les comunicacions d'informació als partits.

N.D.: no calculat
(*) Pels anys en que no s'ha publicat la balança fiscal (2017-18 i 2023) s'assumeix la mitjana dels anys en que sí s'ha calculat.
(**) Pels anys en que no s'ha publicat la balança fiscal (2017-18 i 2023) s'assumeix el % de DF mitjà (8,8% del PIB) dels anys que sí s'ha calculat.

fiscals que se'n deriven. El dèficit inversor —inclòs el dèficit en inversió I+D+i— suposa la pèrdua acumulativa de rendes motivada per la pèrdua de productivitat general del país i, per tant, la impossibilitat de finançar més i millor els costos de l'estat del benestar. És un aspecte que moltes vegades s'omet quan ens

queixem del problema de la manca d'inversions.

4) La hipercapitalitat de Madrid
L'altra gran font del dèficit fiscal es refereix al que, d'una manera molt gràfica, hem anomenat la «hipercapitalitat de Madrid», altrament dita hipercentralisme. Com es pot intuir,

es refereix al fet que el poder polític, com també l'econòmic o el mediàtic, hagin d'estar concentrats a la capital política de l'Estat. Com ja sabem, això no és així en molts altres estats al món. En cap lloc està escrit que la capital política hagi de concentrar la pràctica totalitat dels organismes polítics i econòmics de l'Estat, les grans

La concentració —o alternativament, la dispersió— geogràfica del poder no és irrellevant a efectes del benestar dels territoris

empreses —públiques i privades— i tota la malla de talent ben remunerat que envolta l'exercici de poder sigui polític, econòmic o mediàtic, per no parlar dels grans patrimonis. No és gens difícil trobar models d'estat on el poder —amb majúscules— està repartit, si més no geogràficament, pel territori. El primer model podria ser la mateixa UE, però podríem continuar per Alemanya, els EUA, els Països Baixos i molts altres. Fins i tot, estats de clara matriu centralista són neutrals respecte a la ubicació dels centres de poder, com pot ser el cas d'Itàlia.

La concentració —o alternativament, la dispersió— geogràfica del poder no és irrellevant a efectes del benestar dels territoris. En si mateix comporta una atracció de tot el conjunt d'activitats econòmiques privades que, pel seu nivell regulatori, o simplement cercant una relació de proximitat, ambicionen estar prop del poder polític o per economies d'aglomeració i, amb elles, una plèiade d'activitats professionals que les envolta i que requereixen formació i talent. Les conseqüències d'aquesta concentració estan ben determinades:

- a. Establiment de relacions intenses tant professionals com personals, així com una xarxa d'informacions compartides que enforteix les elits centrals com a classe o grup específic en detriment de les perifèries.
- b. Creació d'espais no només de relació sinó també d'influència en les decisions, en què participen centres de decisió privats —associacions de defensa d'interessos, lobbies, grans companyies...
- c. Generació de volums molt importants d'ocupació qualificada —pública i privada. Amb salaris elevats, que al seu torn també són consumidors intensius de serveis personals i professionals i contribueixen, així, a escampar l'activitat.

Tot això, que podria actuar a manera de tractor d'altres territoris, està totalment concentrat a Madrid i provoca també concentració de rendes i patrimonis en detriment d'altres territoris, principalment els més pròxims. L'existència de la «*España vaciada*» no és aliena a aquesta concentració a la megalòpoli madrilenya. L'efecte succió d'activitats i talents que provoca la seva proximi-

tat implica la despoblació en alguns casos, i en d'altres la reducció al paper de ciutats dormitori o la mera atracció turística d'àmplies zones de l'Estat.

Diversos estudis en què s'exposen la gènesi i els detalls d'aquesta concentració han analitzat els seus impactes econòmics i socials.⁷

Aquesta hipercapitalitat també té la seva traducció en termes de dèficit fiscal per a Catalunya, ja que una part es paga amb diners públics. Alguns experts han proposat aproximacions per calcular-lo. El catedràtic Albert Carreras va proposar la diferència entre els percentatges sobre el PIB del dèficit fiscal calculat pels dos mètodes principals —flux monetari i càrrega benefici— i aplicat al PIB de Madrid,⁸ que en el cas madrileny el primer sempre és inferior al segon, a diferència del cas català i de la resta de territoris amb dèficit

7 PÉREZ (et. al), «Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal»; REYNER, «Déficit fiscal, bienestar dels ciutadans i competitivitat de l'economia catalana. Una situació a revertir».

8 CARRERAS, «Madrid: l'efecte capitalitat i l'Estat a favor».

Els poders de l'Estat tenen molt interioritzats en els seus fonaments ideològics el centralisme i una aparença d'igualtat que es trenca quan el beneficiari de la seva excepció és Madrid

—Illes i País Valencià. Això es justifica per les diferències dels criteris d'imputació: en el primer cas la imputació es fa en funció del lloc on es realitza la despesa i, en el segon, en funció de a qui beneficia, raó per la qual tots els costos de funcionament de l'Estat es repercuten sobre la resta de comunitats. L'únic problema rau en el fet que Madrid no ha calculat mai les seves balances fiscals i només hi ha l'estimació feta pel Ministeri referida al 2005, esmentada al principi de l'article. Si assumíssim —de forma plausible, crec— una gran estabilitat de les balances fiscals al pas del temps, estariem parlant del 3,3% del PIB madrileny, que aplicat al PIB del 2021 —239.838 M€— vindria a resultar d'uns 7.914 M€ que Madrid estaria repercutint sobre la resta de territoris.

De forma paral·lela, aprofitant que la Generalitat sí que ha anat calculant les seves balances fiscals amb els dos mètodes, podríem també fer el mateix càlcul per a Catalunya per acostar-nos a la part que ens pertocaria com a territori, sempre que assumíssim que tota la diferència correspon a la capitalitat de Madrid.

Ben segur que una gran part seria així. Pel mateix any, estariem parlant d'una diferència entre els dos mètodes de 2,7 punts, que aplicats al PIB català del mateix any, segons l'estimació de l'INE perquè fos homogènia amb la de Madrid —234.820 M€—, serien uns 6.340 M€, dels quals la major part serien la repercussió de la capitalitat sobre Catalunya. Una forma alternativa i més conservadora d'estimar-ho seria limitar-se a considerar la diferència en les despeses imputades per un mètode i per l'altre, en lloc de la totalitat del dèficit. En aquest cas, i d'acord amb l'estimació publicada per les balances de la Generalitat de Catalunya, el càlcul és directe i seria de 5.225 M€, dels quals també, novament, presumiríem que la major part correspondria a la hipercapitalitat de Madrid. És dir, prop d'un 25% del dèficit fiscal de Catalunya.

Conclusions

Si es publicuessin de forma recurrent les balances fiscals de tots els territoris, com es va fer el 2008, podríem veure que els fluxos fiscals interterritorials són relativament

estables en el temps i descansen sobre uns pocs territoris cedents —Catalunya, País Valencià, Illes i Madrid— per beneficiar, poc o molt, la resta. Tot, amb les absències del País Basc i Navarra emparades en la particular i benèfica aplicació dels seus concerts. En el cas de Madrid, amb la particularitat que és contribuent i beneficiària a la vegada, atès l'efecte succió que exerceix atraient moltes activitats privades —amb la consegüent atracció de rendes i ingressos fiscals— alimentant així el seu propi dèficit fiscal i sent, com és, la major beneficiària històrica de les inversions públiques de l'Estat.

El dèficit fiscal és la conseqüència directa tant d'accions discrecionals, però continuades en el temps, dels successius governs de l'Estat —dèficit d'inversions— com, i molt especialment, de la seva mateixa arquitectura institucional i ideològica. I aquí rau la dificultat de la seva reversió. Ens enfrontem al mateix concepte d'Estat espanyol, perquè els poders de l'Estat tenen molt interioritzats en els seus fonaments ideològics el centralisme i una aparença d'igualtat que es trenca quan el beneficiari de la seva excepció és Madrid o en

**Necessitem els recursos que generem, que el dèficit fiscal ens pren,
i el poder necessari per gestionar-los, però també les idees i el debat social i polític
interns per canalitzar-los de forma eficient i creant els consensos necessaris**

les mateixes excepcionalitats basca i navarresa, tolerades per la seva dimensió relativa i evidents raons històriques.

La lluita per la reversió del dèficit fiscal és, en darrer terme, la lluita per la mateixa transformació de l'Estat espanyol. El problema és que els catalans estem bastant sols en aquesta lluita. Només podem esperar alguna complicitat en uns pocs territoris afectats —Illes i País Valencià— quan les seves majories polítiques ho permetin i no traspassem els límits. Els suports d'altres zones com el País Basc estarà sempre supeditat que la seva avantatjosa situació no s'hi vegi afectada ni qüestionada.

L'única opció que ens queda és, per una banda, no deixar de denunciar i divulgar aquesta situació, aprofundint en el seu coneixement, desmentint mentides i falsedats. No sempre ho hem mantingut en el temps, si més no amb l'energia i la contundència necessàries. Per l'altra, evidentment, l'acció política s'haurà d'adequar a les circumstàncies de cada moment. En el context actual, la lluita per l'anomenat «finançament singular» és una de les etapes ne-

cessàries, com també ho és revertir el dèficit de les inversions públiques, exigint veu en el seu disseny i governança o, també, per canviar alguns criteris de l'acció redistributiva de l'Estat que ens en deixen al marge. Però sempre seran lluites parcials en què els assoliments parcials guanyats per una banda es poden escapar per una altra o revertir pel caràcter de la minoria que representem en el context espanyol. En darrera instància, només un estat propi pot representar una solució estable.

Al mateix temps, Catalunya presenta els seus propis desequilibris, derivats tant del model de creixement com de les dinàmiques que desencadena. Tots els experts nostrats han reconegut l'infr finançament de la sanitat, les necessitats educatives no cobertes i les mancances en protecció social —dependència i altres—, al mateix temps que afloren de forma contundent necessitats en habitatge i se'ns acumulen els problemes a Rodalies mentre patim els endarreriments en altres infraestructures. Per fer-hi front necessitem els recursos que generem, que el dèficit fiscal ens pren, i el poder necessari per gestionar-los, però també les idees

i el debat social i polític interns per canalitzar-los de forma eficient i creant els consensos necessaris. En això hem negligit i estem negligint encara. Per tant, no podem defallir per més que soni cansat i rebem la incomprensió externa i, a vegades, també interna. ■

■ Bibliografia

BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. *Models de finançament: una immersió ràpida*. Barcelona: Tibidabo Edicions, 2023.

CAMBRA DE COMERÇ DE BARCELONA. «La Cambra eleva a 50.900 Me la inversió total per corregir el dèficit en infraestructures» [en línia]. De juny del 2023. Disponible a: <www.cambrabcn.com>.

CAMBRA DE COMERÇ DE BARCELONA. «Indicadors de progrés i benestar» [en línia]. De març del 2025. Disponible a: <www.cambrabcn.com>.

CARRERAS, Albert. «Madrid: l'efecte capitalitat i l'Estat a favor». A *ARA*, de 28 de novembre del 2020.

LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem. «Finançament: La fal·làcia de la reforma». A *ARA*, de 18 de novembre del 2024.

FINANCES OF THE NATION. «Federal fiscal balances» [una publicació conjunta de diversos acadèmics i la Canadian Tax Foundation]. Disponible a: <www.financesofthenation.ca>.

FOMENT DEL TREBALL NACIONAL. «El dèficit d'inversió en infraestructures a Catalunya 2009-2023». De Juliol del 2024.

MONTASELL, Gerard; SÁNCHEZ, Esther. «Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu» [en línia]. A *Papers de treball*, juliol del 2012. Disponible a: <www.gencat.cat>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Conselleria d'Economia i Finances. «Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central dels anys 2020 i 2021» [en línia]. D'octubre del 2024. Disponible a: <www.gencat.cat>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Els ingressos de la Generalitat de Catalunya 2003-2022» [en línia]. De gener del 2024. Disponible a: <www.gencat.cat>.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. «Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales. 2005» [en línia]. De 15 de juliol del 2008. Disponible a: <www.fundacionexe.org>.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. «Datos de partida para el cálculo de saldos fiscales» [en línia]. 2022. Disponible a: <www.fedea.net>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «Contabilidad Regional de España. PIB y PIB per cápita» [en línia]. Disponible a: <www.ine.es>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «Contabilidad Regional de España. Cuentas de renta de los hogares» [en línia]. Disponible a: <www.ine.es>.

PÉREZ, Francisco (et. al). «Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal» [en línia]. A *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)*. De setembre del 2020. Disponible a: <www.ivie.es>.

ROCKEFELLER INSTITUTE OF GOVERNMENT. «Who Gives and Who Gets?» [en línia]. Disponible a: <www.rockinst.org>.

REYNER, Josep. «Dèficit fiscal, benestar dels ciutadans i competitivitat de l'economia catalana. Una situació a revertir» [en línia]. A *Fundació Vincle*, de desembre del 2023. Disponible a: <www.fundaciovincle.com>.

REYNER, Josep. «El benestar i les paritats de poder adquisitiu». A *On economia*, de 15 de març del 2025.

ROVIRA, Joan Ramon. «Dèficit fiscal català: just o excessiu?» [en línia]. A *El Nacional*, de 15 de novembre del 2023. Disponible a: <www.elnacional.cat>.