

## **L'ESTIMACIÓ DELS SALDOS FISCALS I LA SEVA INTERPRETACIÓ EN L'ESTUDI DE LES BALANCES FISCALS: LA UTILITZACIÓ DE L'ENFOCAMENT MONETARI**

Guillem López Casanovas\*

### **Sumari**

1. Introducció
2. Context institucional
3. Una mica d'història
4. Els dos enfocaments
5. L'enfocament monetari
6. La naturalesa de les diferències entre enfocaments
7. Algunes dades i consideracions addicionals
8. Reflexió general
9. Comentari final

Apèndix 1. Imputació d'ingressos i despeses de la teoria de la hisenda pública

Apèndix 2. Referències bibliogràfiques

---

\* Guillem López Casanovas. Catedràtic d'economia aplicada del Departament d'Economia i Empresa de la Universitat Pompeu Fabra.  
Article rebut el 3.11.2005.

## 1. Introducció

Més enllà de la controvèrsia acadèmica al voltant dels diferents enfocaments del dèficit fiscal, convé recordar en aquest sentit la raó en si que crea el seu interès, ja que precisament l'enfocament monetari és el que subjau en la reivindicació de política autonòmica que l'origina. A més a més, la valoració de l'enfocament monetari, complementari del més tradicional i més conegut en un estat unitari, com és l'anomenat càrrega/benefici, es correspon plenament amb el que ha aprovat per unanimitat la Comissió d'Experts que va crear la Generalitat de Catalunya (octubre del 2004) i de la qual van formar part, a més de qui subscriu aquest text, bons coneixedors de la realitat de la hisenda pública com són els doctors Antoni Zabalza, Joan C. Costas, N. Bosch, J. Solé Vilanova, Joan Corona, M. Vilalta, M. Espasa, R. Tremosa, M. Vives i X. Sala i Martín.

## 2. Context institucional

Un estat que es reconegui plurinacional requereix un canvi no tan sols organitzatiu i d'estructures polítiques, sinó també de formes i maneres a l'hora d'afrontar els problemes fiscals. Sembla que Espanya evoluciona vers un cert federalisme de nou encuny. Serà decisiu per arribar-hi que s'acabi reconeixent que els ciutadans-contribuents mantenen les seves relacions polítiques i fiscals amb més d'una jurisdicció (ara no importa el nom); no tan sols amb l'Administració central (que ara es confon amb la de l'Estat), sinó també amb l'autonòmica pel que fa a les competències pròpies d'aquesta Administració. Cal que ambdues jurisdiccions mantinguin vincles polítics diferenciats amb els electors, tenint en compte que les responsabilitats de tots dos parlaments –el central i l'autonòmic– són diferents, encara que s'han de mantenir sempre respectuoses i coordinades sense subordinació jeràrquica.

Sobre la base d'un reconeixement multijurisdiccional, amb dos nivells de govern diàfans, es tracta d'articular sobirania tributàries compartides per a les seves hisendes respectives i responsabilitats fiscals per a les seves competències autònomes de despesa, a partir d'una coordinació fiscal (europea) única.

En el context anterior sorgeix la reivindicació política i parlamentària que dona peu als treballs de diverses comissions (a l'esmentada, cal afegir la que ha creat el Parlament espanyol, més recentment, al si de l'Institut d'Estudis Fiscals

del Ministeri d'Economia i Hisenda –maig del 2004–) i que consisteix en l'estudi de la millor readequació de les relacions entre dues jurisdiccions fiscals (Administració central / comunitat autònoma). Això és així, sigui quina sigui l'opinió política que tinguin els experts en aquesta matèria, irrellevant per a aquest propòsit.

La constatació anterior contrasta amb la identificació d'una relació fiscal única entre la jurisdicció fiscal central i el conjunt de ciutadans sobre la geografia, implícita en l'enfocament tradicional càrrega/benefici de la imputació personal dels saldos fiscals. Convé, per tant, recordar les restriccions polítiques, la qual cosa no impedeix poder desenvolupar, a partir de les perspectives institucionals incorporades, els criteris més lògics i coherents amb aquells propòsits, tant a l'hora de concretar els criteris d'imputació com a l'hora de delimitar la interpretació que ha d'acompanyar i complementar, si escau, altres enfocaments existents de la balança fiscal Administració central / comunitat autònoma que individualment es prefereixin.

### 3. Una mica d'història

Fora d'això, la qüestió de la valoració quantitativa d'aquestes relacions interjurisdiccionals ja té gairebé un segle d'història (des de la Segona República s'anoten els primers estudis de la Generalitat de Catalunya); més tard s'incorporen les comunitats valenciana i balear, molt recentment ho fa la Comunitat de Madrid i, en el cas de la Comunitat d'Andalusia, en el càlcul de saldos fiscals d'aquesta comunitat envers les seves províncies. En tots aquests casos, l'estudi comparteix base interjurisdiccional amb algun tipus de reivindicació politico-territorial subjacent: una part davant del tot, un clúster homogeni en la seva composició que permet acceptar que no hi ha cap reivindicació interna superior a l'externa que s'identifica (d'aquesta manera, en absència del qüestionament interprovincial o local dels saldos, que es deixen a la correcció de la mateixa comunitat autònoma), i heterogeni davant de tercers (el seu sentit de pertinença així ho prioritza i es reflecteix sovint en la composició política parlamentària i en el manifest dels seus partits legitimats per a la seva defensa). Aquest és, si més no, el cas de les anàlisis que històricament s'han impulsat des de Catalunya per a l'estudi de les relacions fiscals entre l'Administració central i la Generalitat de Catalunya.

#### 4. Els dos enfocaments

L'aproximació alternativa/complementària de l'enfocament càrrega/benefici té una tradició acadèmica més àmplia, ja que es vincula a l'estudi de la redistribució personal de l'acció estatal, convencional en la hisenda pública centralitzada, i no requereix cap context multijurisdiccional (més propi del federalisme fiscal). L'extensió de l'enfocament càrrega/benefici fora del pla individual, tant al funcional com sobretot al territorial, és sens dubte possible, però parteix d'unes premisses diferents (una sola jurisdicció, una sola relació fiscal entre l'Administració –la central– i els seus ciutadans). Per aquest motiu és important considerar els dos enfocaments amb vista a la seva acollida en el pla constitucional interpretatiu de si ens trobem davant de propostes de tendència federal o simplement centralitzants.

#### 5. L'enfocament monetari

Centrant-nos en l'enfocament monetari, entre dues jurisdiccions fiscals, la valoració bàsica que es pretén es fa en termes dels recursos «que detreu i retorna» l'acció fiscal de la jurisdicció central sobre la territorial en les seves diferents formes: inversió directa i induïda, finançament autonòmic i finançament local. Després d'aquesta aproximació, tenim el supòsit d'internalització d'aquests dos últims àmbits de finançament. L'agregat territorial preval en l'anàlisi a la suma de saldos fiscals individuals dels contribuents i els beneficiaris que l'integren. Si no és així (el sentit de pertinença i l'homogeneïtat del clúster no es mantenen), el càlcul del saldo fiscal –enfocament monetari– s'esvaeix. Es tracta, per tant, de valorar el saldo entre (a) el volum de recursos, entès com a capacitat de decisió sobre despesa en la seva incidència sobre el territori (en allò que beneficia la disponibilitat de recursos per a despesa en el territori: creació de llocs de treball, retribucions, consum intermedi, etc.) o indirectament transferint capacitat de decisió sobre aquests recursos a les institucions territorials representatives dels seus ciutadans (la manera com aquestes institucions gastin, internalitzin o no els seus efectes multiplicadors, redistribueixin voluntàriament, etc., és decisió seva), i (b) la territorialització dels seus ingressos fiscals tenint en compte les seves bases tributàries territorials, de manera similar a com es computen en la perequalització les capacitats fiscals de les diferents jurisdiccions. Es tracta de territorialitzar recursos i imputar aplicacions (disponibilitat) de recursos per a despesa. En altres paraules, es pretén valorar quanta capacitat de despesa s'ob-

serva respecte de les pròpies capacitats fiscals. Per a la primera part, la imputació com a despesa *executada en benefici de* no s'inclouria en la imputació de beneficis de despesa, en la mesura que el seu impacte econòmic restés fora del seu àmbit territorial —on es localitzen els llocs de treball, les aplicacions o les disponibilitats—, ja que per més indivisibles o de naturalesa gairebé pública que fossin aquestes despeses, no pertocaria imputar-les per població potencialment beneficiària, amb la qual cosa seria el resultat d'una discrecionalitat central justificada únicament en un criteri polític. Pel que fa als ingressos, el còmput aproximaria els recursos generats per la jurisdicció central sobre el territori a l'estil dels coeficients d'imputació utilitzats en la territorialització autonòmica dels tributs ceditos, o dels punts de connexió forals, o d'una manera similar quan aquesta participació fos inexistent.

En conclusió, i en correspondència amb el que acabem d'exposar, el saldo des de la perspectiva de l'enfocament monetari de la balança fiscal mostraria el diferencial entre els recursos possibles per mitjà de les pròpies capacitats fiscals i les despeses imputables efectivament a aquesta jurisdicció, resultat de l'actuació de la jurisdicció central, a partir del supòsit d'incidència d'aquesta despesa en el quadre macroeconòmic de disponibilitat territorial i així indirectament en el benestar dels seus ciutadans.

## 6. La naturalesa de les diferències entre enfocaments

### 6.1. La finalitat no pot enfosquir la naturalesa econòmica de les partides

Les hipòtesis d'incidència que acaben utilitzant tenen a veure en l'enfocament beneficiari en el grau de divisibilitat assumit per al bé (l'èpsilon de la *publicness* a Borchering o Spann). Si aquesta divisibilitat es refereix a una funció o subfunció o a un programa de despesa, certament s'acaba *afinant* molt l'abast de bé públic (excloïbilitat i no-rivalitat en el consum) que té la intervenció estatal. Però, en tot cas, cada programa recull una miscel·lània de despesa (classificació econòmica) que no permet obviar la discussió d'alternatives d'imputació més ajustades a la naturalesa del contingut (més que del continent o la *finalitat* que expressa). Això és així malgrat que el programa o la funció ens doni una idea de destinació o *output* més explícit que permeti singularitzar un criteri d'imputació. Però la discussió sobre la naturalesa econòmica de la despesa, per exemple, es manté: d'aquesta manera, tenint en compte el que passi amb el tractament

dels interessos (despesa transversal en programes o funcions), és impossible obviar la discussió de la seva imputació, ja sigui com a despesa necessària d'altres despeses en general –imputades així en les seves alíquotes segons els pesos relatius de despesa– o mantenint matisacions pel que fa a l'espai temporal de la despesa finançada a la qual és deguda aquesta càrrega financera. Si alternativament la imputació no es duu a terme segons el percentatge de despesa, sinó per població, com si es tractés d'un bé públic *pur*, caldria no tan sols justificar aquest supòsit, sinó també precisar de nou la consideració temporal que es donessin a les variacions demogràfiques tenint en compte el període contemplat (atesa, per exemple, l'heterogeneïtat competencial entre comunitats autònomes). De manera semblant al que hem comentat fins aquí en el cas del pagament d'interessos, caldria interrogar-se sobre temes de despesa de transferències imputada als diferents programes o funcions: per exemple, en considerar els beneficis derivats del component de transferències de Renfe (?), ja sigui en termes d'usuari (no resulta evident si en atribució directa o inversament proporcional, tenint en compte el dèficit de línies finançat) o de població (també als illencs?); o les subvencions a HUNOSA (com a *inputs* de consum de la seva producció en incidència *input/output* conjunta per a l'economia, o com a manteniment de llocs de treball en els centres de producció).

## 6.2. Els supòsits de l'enfocament càrrega/benefici superen les estadístiques disponibles

Un altre exemple, per la banda tributària de les diferències en enfocament, prové de la consideració de la tributació, per exemple, de rendes de capital. Al marge de determinar el criteri d'incidència última de la càrrega, un tema que comentarem ara, el paràmetre explícit de la base de repartiment és en si mateix controvertit (rendes de la propietat, excedent d'exploració brut, patrimoni en general –diverses fonts– o d'estoc de capital) i planteja problemes seriosos: des de variables típicament d'estoc o de flux, tenint en compte l'*efecte forrellat* que generi la imposició sobre la distribució de determinades rendes (efecte que pot no ser idèntic entre decils de renda) i que reben, atès que són plusvàlues diferents, tractaments fiscals diferenciats –i, d'aquesta manera, varia la seva incidència en el benestar del contribuent–, fins a molts altres exemples que trobaríem en l'observació de la dificultat que el paràmetre empíric tingui sensibilitat a la incidència impositiva real a la qual aspira el principi *càrrega*.

Convé també aclarir la realitat de les hipòtesis que s'utilitzen, ja que els efectes sobre la incidència final del gravamen, tal com recorda la hisenda pública, són molt diferents tenint en compte les especificitats de la realitat: ja considerat en l'àmbit dels usos o dels recursos, en contextos d'equilibri parcial o general, en mercats de diferent maduresa, respostes a incentius fiscals diverses (deslocalització de fonts, efectes *lock-in*), segons pautes de consum o distribució de renda i riquesa, en quin horitzó temporal –curt/mitjà termini o cicle vital–, en supòsits d'economia oberta o tancada, en quin moment del temps (cicle borsari), en quines condicions en mercats competitiu, oligopolístics, amb quina pressió sindical (per a les hipòtesis de trasllat cap enrere), amb quines restriccions tecnològiques de substitució factorial s'actua (*a la Harberger*, en definitiva), etc. El principi *càrrega es mou en l'iter*: com més pretensió, més exigència, menys robustesa empírica i menys fiabilitat del resultat. De fet, sovint la crítica per la sensibilitat del resultat dels saldos fiscals a les hipòtesis utilitzades (la desconfiança amb la qual alguns visualitzen l'estudi de les balances fiscals) és deguda sobretot a la dificultat del mètode d'incidència de benestar residual. En l'enfocament monetari, tot i que té problemes, es tracta de problemes menors, atès que l'aspiració interpretativa en la qual es basen és menor: impacte territorial (agregat) i no personal, macroeconòmic i no de benestar personal o factual i no teòric.

Convé també aclarir el desglossament de l'ingrés o la despesa que s'ha d'imputar als efectes de sensibilitat de les bases imputades (ja sigui tot l'IRPF considerat no traslladable o imputant distintament les rendes de capital, i per tipus, les retencions liberatòries, neutralitzant les deduccions fiscals autonòmiques, les retencions dels *no declarants*, aclarint el tractament dels *no residents* –separant les persones físiques–, la translació potencial de l'impost sobre la renda dels autònoms, etc.). Fora d'això, si la incidència la valorem en termes de benestar, no caldria considerar la composició d'aquesta renda (derivada de prestació assalariada, mixta o resultant d'una prestació social a càrrec del sector públic)? D'una manera similar es pot procedir per a la translació de l'IVA; per exemple, des de la consideració del criteri de caixa o de meritació (per neutralitzar variacions temporals), tenint en compte els diferents subjectes passius afectats: llars residents o no, administracions públiques territorials o centrals, entre consum i compra d'habitatge, etc. Es pot procedir d'una manera anàloga per a especials o per a cotitzacions socials segons la composició («a càrrec de», ocupadors, assalariats no autònoms, autònoms, les substitutives en prejubilacions, etc.).

Finalment, convé destacar la incertesa en l'aplicació de criteris d'imputació que genera la utilització de supòsits que es deriven de la bibliografia econòmica, no sempre consistent en la seva aproximació empírica, però principalment referida a altres països –per tant, en condicions de mercat i de resposta a incentius diferents i, en tot cas, fora *de temps i lloc* (el cas d'algun estat dels Estats Units als anys seixanta resulta avui aplicable per a Espanya?). Aquest dubte es reflecteix en el *vaivé* dels criteris de fet utilitzats: un dels estudis considerats, per al període 1991-1996 (recordem, malgrat que les legislacions fiscals varien...) imputa l'impost de societats –com un tot (?), a terços entre consumidors, treballadors i accionistes, mentre que en la proposta última presentada desapareix la imputació a treballadors (?), i entre accionistes i consumidors la imputació és del 75 i el 25%, respectivament. Per a un altre, tanmateix, cal prendre el 70-30%, sense cap referència a un estudi aplicat a la realitat espanyola, encara que en un altre document previ la imputació és tan sols a accionistes al 100%. No hem pogut trobar ni tan sols els criteris utilitzats per altres autors, tan contundents en les afirmacions com opacs en les hipòtesis utilitzades. Encara més, en aquest àmbit d'anàlisi alguns dels autors han arribat a proposar la utilització de «la mitjana entre el límit inferior i superior de tres variants diferents», segons la incidència (a) sobre beneficis, (b) la translació en la mateixa proporció a consumidors, assalariats i accionistes, i (c) d'acord amb l'activitat econòmica, aproximats els seus beneficis segons l'excedent brut d'explotació territorial (?), el consum pel total tan sols de les economies domèstiques i el de treballadors segons la remuneració d'assalariats (?). D'aquesta manera, la imputació que considera l'individu accionista dona per fet que l'impost grava els beneficis distribuïts i en realitat, tenint en compte els criteris de correcció de la doble imposició, pot ser que estigui gravant els *no distribuïts*. Capturar els propietaris d'aquests beneficis (plusvàlues i excedents empresarials) no és senzill. Recórrer, com s'ha proposat alguna vegada, als anomenats *punts de connexió* soluciona el problema pel vessant típic de veure com això es faria a partir de l'enfocament monetari, en absència de territorialització efectiva, amb la qual cosa es desvirtuaria l'objectiu d'incidència del gravamen per adaptar-se millor a l'enfocament monetari. Deixar fora, d'aquesta manera, tots els contribuents no residents seria novament erroni, am la qual cosa seria necessari deixar també fora de còmput, en aquest cas, una part de la recaptació de societats.

D'una manera similar es pot entrar a valorar com es tracten les hipòtesis d'incidència en l'enfocament càrrega/benefici en la qüestió de les cotitzacions socials: el 50%, segons la recaptació, i el 50%, segons el consum per a les dels



ocupadors, mentre que les dels autònoms no es repercutirien (?). En la part as-salariada, assumir que no es traslladen és més propi de l'enfocament monetari que del de càrrega. En tot cas, aquest darrer enfocament computaria als territo-rijs uns ingressos (per cotitzacions), que en el cas, per exemple, de les adminis-tracions públiques i per a alguna d'aquestes en particular es consideraria bene-fici (tractant-se de la mateixa quantia) segons el seu grau de *divisibilitat*, un mateix import.

És dubtós igualment que els ingressos per transferències corrents s'haurien de tractar d'una manera idèntica a les de capital (i així, per exemple, pel que fa als ajuts interiors a la inversió i altres transferències de capital), com es fa en la bi-bliografia sobre càrrega/benefici, al 50% per població i segons la renda bruta dis-ponible de les llars (?). Això es fa exactament igual a la manera com s'imputen les rendes de la propietat (interessos, dividends i altres rendes) (?). En conclusió, no és difícil comprendre la gran variabilitat dels resultats derivats d'aquest enfoca-ment, d'acord amb la sensibilitat a les diferents hipòtesis postulades.

La desconfiança, per tant, que els autors reflecteixen envers els estudis de balança fiscal s'ha de veure molt relacionada amb un determinat enfocament que, pel fet de ser més pretensions, està exposat a molts més errors. Això contras-ta amb l'aproximació pròpia de l'enfocament monetari, que, atès que és més modesta en la seva interpretació (conseqüències en els fluxos econòmics més que no pas en el benestar personal per mitjà del càlcul de residus fiscals indivi-duals, considerant fluxos fiscals territorials i no personals, d'acord amb l'impac-te macroeconòmic i no d'incidència última, de capacitat d'ingressos i despeses més que no pas d'efectivitat en rendes i benestar individuals, etc.), no depèn de tantes variacions i supòsits. L'enfocament monetari intenta computar les reper-cussions econòmiques que es deriven de les decisions de localització de la des-pesa pública, semblantment a la manera com es territorialitza entre les jurisdic-cions espanyoles i europees o fins i tot en el cas de l'INE per a la construcció dels seus comptes regionals. La valoració que se'n faci rep una interpretació diferent depenent de si es tracta de despeses amb diferent grau de discrecionalitat (la ubicació d'un nou ens, el manteniment d'un servei que sense cap justificació tècnica es localitzi d'una manera determinada, etc.), però, en tot cas, la imputa-ció es troba definida pel territori que rep un finançament que li permet bene-ficiar-se d'un programa de despesa i per la capacitat de compra o mobilització de recursos que comporta sobre el territori –es materialitzi o no en aquest territo-ri–, ja sigui en forma de consum (on es localitzen els consumidors) o producció

(que l'empresa que produeix compri els *inputs* d'un lloc o un altre, retribueixi els factors d'un territori o un altre, etc.). Això implica donar per acabada la discussió de si s'imputa a l'administració que fa la compra, el territori de qui la subministra o el territori en el qual resideixen els factors que operen el producte, a favor de qui té la capacitat de decidir sobre aquest nivell de recursos. Al seu torn, pel que fa als ingressos, el criteri de còmput és el lloc de procedència dels ingressos recaptats per la hisenda central tenint en compte on situen les bases fiscals que els generen. Equival al supòsit *as if* (com si) les recaptacions es meritessin a favor dels governs en els quals es troben aquestes bases, i tota la resta és sempre constant (incloent-hi la legislació tributària i la pressió fiscal vigent).

Mentre que l'enfocament monetari requereix, per tant, el reconeixement que existeix una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, l'enfocament càrrega/benefici alternatiu no requereix el reconeixement anterior, segons la interpretació constitucional que no admet un desenvolupament federal. Es tracta, en aquest darrer enfocament, d'una incidència redistributiva personal. Els recursos són de l'Estat, que els retornaria graciabement sense cap potestat derivada sobre aquests impostos.

Per exemple, en l'enfocament monetari: en l'IVA, segons el valor afegit en origen de cada comunitat autònoma (i posteriorment en compensació explícita segons el consum) o directament segons el consum interior (i no solament el final de residents) relatiu (identificant cistell relatiu de consum, pes de vendes i de compres, tipus mitjà efectiu respecte i nivell de frau) dels béns gravats –principi de destinació. En l'enfocament càrrega s'acostuma a prendre el consum final de les llars, la qual cosa deixa fora una part d'aquesta recaptació, amb biaix marcat en comunitats autònomes turístiques, encara que en tot cas s'hauria de fer, d'acord amb els canons normatius de la hisenda pública, segons els supòsits de translació als quals sotmetem l'impost, en principi a preus segons l'elasticitat de demanda en consum, amb efectes de producció que incidirien en el preu dels factors conformement a les ràtios capital/treball dels béns, el marc competitiu de l'economia i l'obertura exterior. I si preocupa la incidència, no es pot deixar de banda el frau, que no es recull en cap cas en les participacions de consum (despesa), ni la importància dels béns no gravats (ensenyament, sanitat, caixes d'estalvi, etc.) amb diferent pes a les comunitats autònomes. La fiabilitat de les fonts de consum és més baixa que la relativa a les operacions comptables, a causa de la manera com es computen totes dues a la pràctica.

En general, la territorialització impositiva en l'enfocament monetari s'assembla a la que es considera en matèria d'anivellació fiscal, a partir de les capacitats tributàries de les jurisdiccions, amb la utilització, si s'escau, de punts de connexió o xifres relatives de negoci per a aquells casos en què es donin efectes *localització* evidents (retencions centralitzades). En especials, les vendes aproximarien millor la recaptació territorialitzada en l'enfocament monetari, encara que en l'enfocament càrrega caldria hipotèticament distingir el consum de residents i no residents i segons la destinació (*input* per als processos de producció diversos, *intra-regio* i *extra-regio*).

En el cas de partides relatives a sous i salaris, la imputació es faria a favor del territori en el qual està localitzada l'administració que els empra, segons una metodologia semblant a la que utilitzen els comptes regionals o en regionalitzar la despesa pública tal com fa en part la mateixa IGAE. Només els *extra-regio* serien susceptibles d'assignar amb altres criteris per manca d'informació evident. Contràriament, en l'enfocament beneficiari s'imputaria d'acord amb la finalitat de la despesa (bé públic, imputat segons la població relativa).

Per a l'aproximació monetària en el terreny d'imputació de despeses es partiria d'obligacions reconegudes, classificades per capítols i articles de despeses, per centres gestors i per programes (segons el Sistema d'Informació Comptable, SICOP), tenint en compte, a més a més, el codi que identifica la destinació de la despesa. Aquest codi permet conèixer la destinació de la despesa, que anomenem *despesa territorialitzada* i que inclou, entre d'altres, la major part de les despeses dirigides a l'exterior d'Espanya.

Per a la resta de despeses de l'Estat convé comentar les *no territorialitzades* i les despeses de les quals no es coneix exactament la destinació, ja que els codis de territorialització inclosos poden comprendre diverses províncies de diverses comunitats autònomes, serveis centrals i organismes públics, o situar-se en l'epígraf «altres-indeterminades». Aquestes despeses *no territorialitzades* es divideixen en dos grups: (a) les que no són imputables a una comunitat autònoma concreta –*no imputables*–, atès que es considera que no es realitzen en aquesta comunitat autònoma, i (b) les *imputables*, ja que la comunitat podria ser potencialment destinatària.

La distinció entre ambdós grups es podria dur a terme d'acord amb els factors següents:

- a) El tipus de despesa de què es tractés (programa)
- b) El centre gestor (ministeri)
- c) La naturalesa econòmica del programa (capítol i article pressupostari)
- d) La informació proporcionada pels pressupostos de l'Estat i les seves liquidacions de cada any analitzat
- e) Les competències transferides o no en cada matèria a la comunitat
- f) D'acord amb una anàlisi específica de la despesa ja territorialitzada en la font d'informació de base, segons els capítols, els programes i el centre gestor, com també altra informació complementària diversa.

Les despeses territorialitzades en el SICOP inclouen les partides que es comenten tot seguit. En el codi «Serveis centrals» s'hi troben generalment les despeses d'administració, direcció i serveis generals de les seues centrals de les seccions ministerials. Aquestes despeses no s'imputarien, en general, a la comunitat autònoma, ja que per la seva naturalesa no són realitzables a la comunitat autònoma, tret d'una part del capítol segon de despesa i de les transferències i, en alguns casos, fins i tot del capítol primer. En el codi «Diverses províncies de diverses comunitats autònomes» s'agrupen despeses amb origen en diverses comunitats autònomes. El criteri general consistiria a imputar a la comunitat autònoma aquesta despesa, amb un indicador de territorialització. En el codi «Organismes públics» s'inclouen bàsicament les transferències entre subsectors. Aquestes transferències no serien objecte d'anàlisi, ja que o bé constitueixen transferències internes o es dirigeixen al sector públic empresarial. No obstant això, sí que es podrien mantenir dins de l'anàlisi les transferències en el sector públic empresarial que ja estan territorialitzades (a la comunitat autònoma o altres comunitats autònomes). La decisió de considerar-les en l'anàlisi es prendria perquè ja se'n coneixia l'àrea de destinació de la despesa. Les despeses restants, dins d'altres codis com ara «No regionalitzables», s'imputarien a la comunitat autònoma. Aquestes despeses restants poden incloure conceptes com ara transferències a sindicats i altres partides. En cas de dubte, generalment es podria optar per considerar que la comunitat autònoma pogués ser receptora de despesa i com a tal incloure-les dins del grup «Imputable».

Del total de despeses *imputables*, s'imputaria la part realitzada a la comunitat autònoma utilitzant indicadors de territorialització (majoritàriament la població; en altres casos s'han utilitzat altres indicadors –per exemple, el VAB–, segons la naturalesa de la despesa).

Finalment es podria considerar, per contrastar la robustesa del resultat, la hipòtesi extrema consistent, per exemple, en el fet que la despesa considerada *no imputable* es distribuís en la seva totalitat territorialment igual a totes les comunitats autònomes. També cal afegir que els indicadors de territorialització utilitzats per distribuir a la comunitat autònoma una part de la despesa *imputable* acaben sent majoritàriament la població i el VAB de la comunitat autònoma, que no permeten considerar que puguin representar inequívocament una infravaloració de la despesa imputada a la comunitat autònoma.

## 7. Algunes dades i consideracions addicionals

Tot seguit s'ofereixen alguns comentaris que precisen detalls i continguts dels diferents mètodes d'estimació dels fluxos fiscals, tenint en compte la distorsió que hi genera l'efecte capitalitat de la Comunitat de Madrid en el conjunt de comunitats autònomes.

### 7.1. La distorsió de l'*efecte seu*

Pel que fa als aspectes distorsionadors de la capitalitat Madrid sobre l'assignació d'ingressos, convindria, en matèria d'IRPF, recalcar les consideracions següents:

Els ajustos es justificarien en els casos en què el contribuent obtingués renda en més d'una comunitat o quan mostrés un domicili fiscal en un lloc diferent d'on treballa. Efectivament, en aquest supòsit, hi trobaríem una manca d'adequació entre qui recapta territorialment l'ingrés i qui el provoca, tenint en compte, per exemple, les retencions dutes a terme en l'impost sobre la renda de les persones físiques.

Aquest darrer plantejament ofereix la casuística següent com a aproximació a la realitat:

a) Treballadors d'organismes estatals i militars que actuen en àmbits territorials desconcentrats o descentralitzats. Això comporta, per exemple, un excés de recaptació en la Delegació Territorial d'Hisenda de Madrid en detriment de la recaptació que si no fos així faria la comunitat autònoma.

b) Pensions i prestacions de la seguretat social (per exemple, d'invalidesa) amb retencions dutes a terme pel mateix INSS, novament a Madrid.

c) Comercials a la comunitat autònoma al servei de grans empreses estatals (quimicofarmacèutiques, d'assegurances, de distribució, etc.) amb seu a Madrid.

d) Minutades de professionals que treballen fora de la comunitat autònoma, i viceversa. El saldo net possiblement deteriora la potencialitat recaptadora de la comunitat autònoma.

e) Artistes i esportistes de la comunitat autònoma que guanyen renda fora de la comunitat autònoma (el saldo net possiblement deteriora la potencialitat recaptadora de la comunitat autònoma).

f) Treballadors d'empreses públiques o privades (incloent-hi el conjunt de les financeres) amb domicili fiscal fora d'on duen a terme la seva activitat a la comunitat autònoma, per bé que les retencions es produeixen fora de la comunitat autònoma (bàsicament a la Delegació Territorial d'Hisenda de Madrid). Cal considerar aquí les grans empreses de serveis públics (telefonía, companyies de transport, construcció de grans equipaments, etc.).

g) Rendes de capital procedents d'institucions financeres d'empreses localitzades a Madrid però que operen a la comunitat autònoma, i de persones físiques titulars amb domicili fiscal a la comunitat autònoma. Convé valorar la influència de Madrid en la localització de les societats de valors o d'inversió, sobretot en la mesura que es vinculen amb la banca o amb la borsa de valors madrilenya.

h) Saldo (més incert pel que fa al seu signe) de retencions de rendes a la comunitat autònoma *versus* retencions de catalans realitzades fora del territori espanyol, seguint el criteri de la font de renda.

El còmput que cal dur a terme en aquest punt té a veure (a) amb el pes sectorial d'aquestes empreses o activitats localitzades a Madrid, (b) la importància de retencions, ateses les rendes generades –que, en cas que es calculin correctament, s'haurien de correspondre aproximadament amb el que correspondria tributar en el lloc de residència–, i (c) el saldo net, quan hi hagi interrelació de la comunitat autònoma amb Madrid, com a principal focus de localització fiscal, o amb la resta de l'Estat (altres comunitats autònomes poden valorar igualment l'atracció de la capitalitat respecte també de la comunitat autònoma).

Quant a l'impost de societats, hi ha aquestes alternatives disponibles:

a) Des de l'òptica d'assignació impositiva, una aproximació comptable es podria utilitzar per calcular formalment el benefici atribuïble a cada jurisdicció.

b) Novament des de l'òptica d'assignació tributària (*tax assignment*), es podria utilitzar una fórmula que recollís les diferents fonts imposables dels subjectes passius de l'impost sobre societats, gravades corresponentment (es fa així, per exemple, en el cas de les províncies canadenques –vegeu Clark, 1997, *op. cit.*–): persones jurídiques, fonts d'inversió, de pensions, etc., atesa la generació de les seves rendes, bonificacions i deduccions.

c) Reconsiderar els supòsits de gravamen entre els consumidors (atès el seu possible trasllat a preus), els treballadors (en termes de salaris més baixos) i els accionistes (com a propietaris del capital), tenint en compte els indicadors d'imputació territorial corresponents: consum final de les llars, remuneració d'assalariats i renda bruta disponible. D'aquesta manera, les hipòtesis anteriors podrien contrastar-se amb la recaptació territorial, complementada amb determinats ajustos, tenint en compte, sobretot, el valor afegit brut afectat en les rendes de l'activitat empresarial o l'impacte sobre les retencions, atesa la localització de determinades empreses (de nou, Madrid, sobretot pel que fa a dividendes i rendiments del capital del sector financer, assegurances, immobiliari i empreses de grans serveis públics). En l'exercici convindria, a més a més, valorar que el pes de la repercussió es troba, en general, molt lligat al cicle econòmic pel qual passa l'economia.

d) Altres qüestions relatives a l'impost de societats que requerien un estudi més detallat serien els efectes derivats d'actuacions com ara la privatització d'algunes empreses públiques (per exemple, la CTNE), en les quals es generen ingressos per retenció de capital mobiliari i ingressos en l'impost de societats per part de la Sociedad Estatal de Participacions Industrials, o el que fa referència a les fusions empresarials (ambdós elements influïrien a l'alça en la recaptació territorial de la capital).

Una quantificació aproximada consideraria possibles referents en les consideracions següents:

Una primera valoració del primer dels efectes es podria basar en la informació sobre fluxos de transferència que recullen els treballs sobre renda nacional de la Fundació BBVA, de diversos anys. D'acord amb aquesta font, les co-

munitats autònomes receptores netes de renda d'altres autonomies són fonamentalment Cantàbria, Madrid i el País Basc, com a conseqüència de ser comunitats que contenen la seu social de grans entitats financeres i altres empreses. L'excedent net empresarial no distribuït (estalvi net de societats i empreses) es localitzaria, per tant, en la seva seu social. Sobre la base d'aquest valor, podríem considerar que un x% (participació en renda) correspon a rendes procedents d'una determinada comunitat autònoma. Això implica que si neutralitzéssim l'efecte capitalitat (escenari anomenat *as if*), la base fiscal de la comunitat autònoma augmentaria d'acord amb la distribució mitjana observada de rendes (un x% de rendes del treball i un x% de rendes mixtes i de capital), la qual cosa incrementaria la recaptació fiscal de la comunitat autònoma per a l'impost sobre la renda de les persones físiques i jurídiques,<sup>1</sup> al tipus mitjà que preval de cada impost, observat a la comunitat autònoma.

Un segon índex de l'*efecte seu* de la capital el podríem buscar per mitjà de l'anàlisi del component estalvi, des de l'òptica de la utilització de la renda.

Això no resulta fàcil, ja que l'estimació de l'estalvi brut del sector privat en les autonomies espanyoles, a més dels problemes estadístics inherents al seu càlcul, planteja problemes metodològics amb relació a l'estalvi de les societats, que és precisament el component que aquí ens interessa més. En la mesura que l'estalvi net corresponent s'imputa a la seu central de l'empresa i no a les províncies on se situen els seus centres de treball, podem valorar mitjançant aquesta via indirecta –a partir de l'ajust que es duu a terme en el còmput de la renda autonòmica (de nou, la Fundació BBVA, diversos anys)– l'efecte *capitalitat*. Es considera aquí l'*excés* d'estalvi que apareix localitzat a Madrid a partir d'un referent d'estalvi *normal* (segons el percentatge de renda).

Efectivament, la quota més elevada d'estalvi privat total es dona a les comunitats autònomes en les quals els bancs i les grans empreses tenen la seu central.<sup>2</sup> Per intentar valorar l'efecte anterior, es podria prendre l'estalvi familiar brut, la localització del qual presenta menys dubtes des del punt de vista metodològic, i sobre aquest estalvi imputaríem l'estalvi empresarial *normal* corres-

1. Fariem abstracció del fet que les rendes de capital tributen en l'IRPF, i hem assumit que totes les rendes mixtes i de capital contribueixen exclusivament en l'impost de societats.

2. L'estalvi net empresarial resta aleshores vinculat a la seu social, mentre que el consum de capital fix correspon al centre de producció.



ponent a Madrid, entenent per *normal* una ràtio idèntica a la que registra la comunitat autònoma atesa la seva renda.

Així, doncs, la *proxy* pel valor *seu social* per a la mitjana dels tres anys considerats de Madrid superaria la de la comunitat autònoma en un determinat percentatge. Això no vol dir que si Madrid tingués un estalvi empresarial per damunt del familiar similar al de la comunitat autònoma (tractant-se de comunitats autònomes de nivells de renda similars), l'indicador seria un  $x\%$  inferior a l'observat. Aquest diferencial entre el que és normal i el que és real, cal atribuir-lo a l'efecte *seu financera* de Madrid. Si apliquem aquest percentatge al total de l'estalvi de Madrid, la xifra resultant s'imputa, com abans, a la comunitat autònoma en percentatge a la participació en renda –alternativament, es podria imputar segons el pes de les rendes, no del treball, de la comunitat autònoma en el total espanyol pel mateix concepte.<sup>3</sup> Finalment, en el nostre escenari *as if* això es traduiria en base i recaptació fiscal d'acord amb el tipus impositiu imperant en la imposició directa.

Per acabar, es podria il·lustrar el fenomen amb el còmput de l'*efecte seu* (Madrid) i la seva aproximació com la diferència entre salaris pagats (òptica empreses) i salaris percebuts (òptica persones), com a apropament al problema de la multilocalització.

Així, l'any 2003, l'Agència Tributària, a «Mercado de trabajo en las fuentes tributarias» (explotació del model 190 de retencions sobre rendes del treball), mostra que la ràtio perceptor/pagador (en persones) era la següent: 62,5%; en salaris: 67,4% (Catalunya, respectivament: 98,8% i 100,9%; Illes Balears: 102,3% i 107%; Comunitat Valenciana: 111,7% i 115,6%; Extremadura: 131,6% i 136,5%; Andalusia: 124% i 131,7%; Castella i Lleó: 139,4% i 141,7%).

## 8. Reflexió general

L'estudi dels saldos fiscals territorials consisteix en el còmput del diferencial entre la recaptació dels ingressos procedents d'una jurisdicció i el seu retorn a la mateixa jurisdicció per la via de la despesa:

---

3. Inclou beneficis empresarials, rendes de professionals, beneficis retinguts per empreses, rendes de lloguer i propietat immobiliària i un petit ítem d'impostos a càrrec de l'empresa.

a) Per raó d'una sobirania compartida (típica d'estats federals) que s'expressa tant en els ingressos fiscals com en les despeses públiques que cada jurisdicció té atribuïts, la qual cosa requereix com a mínim una coordinació macroeconòmica.

b) A manca del que diu el punt 1 anterior, en hisendes multijurisdiccionals, amb la pretensió d'informar sobre les relacions econòmiques i financeres per a la millor coherència de les funcions fiscals.

Mentre que en el primer dels casos es pot parlar fins i tot de diferents residus fiscals personals que resulten de les actuacions de cada jurisdicció (tenint en compte com s'expressa la sobirania fiscal respectiva sobre els ciutadans dels diferents territoris per mitjà de l'actuació discrecional de cada jurisdicció), en el segon cas aquest saldo té una interpretació més limitada: reflecteix el grau de redistribució implícit en la política fiscal en la seva dimensió territorial (la legislació tributària és la mateixa per als individus en diferents llocs, però no els impostos pagats i els serveis rebuts). Per a això, les circumstàncies personals (nivell de renda, riquesa i elegibilitat per als programes de despesa pública) marquen en aquest darrer cas una part de les diferències observades. La resta deriva de la discrecionalitat de l'Administració central en la definició de les polítiques públiques, per exemple, amb relació a les inversions, al desplegament i als efectes sobre la geografia.

Fixem-nos, finalment, que centrar l'anàlisi en un únic residu fiscal personal, agregat ja per cognoms, famílies, barris o regions, procedent d'una única jurisdicció fiscal, no requereix cap supòsit de descentralització o que sigui propi del federalisme fiscal, en correspondència amb el que seria un estat unitari. Amb tot, entenem que això no és el que recull el títol VIII de la Constitució espanyola, en què es reconeix un espai de recursos i de redistribució també a favor de les comunitats autònomes com a part d'aquest mateix Estat. Negar això i argumentar l'exercici basat en el flux del benefici, d'arrel única personal (vegeu de la Fuente i altres), en el qual el territori només seria un *vel* d'agregació, és, si més no, possible, encara que és més propi d'un estat unitari (i, segons el nostre parer, preconstitucional). Es tracta, en tot cas, d'un estudi teòric a partir d'aquells supòsits restrictius, sobre l'equitat fiscal de la càrrega d'impostos i dels beneficis de la despesa (a partir d'hipòtesis que cal contrastar de teoria de la incidència, diferencial o de pressupost equilibrat i a partir d'un model que hauria de ser d'equilibri general, amb base empírica d'estimació d'efectes propis del país i no

traslladats d'altres països amb diferents mercats i regulacions fiscals i pressupostàries, cosa que sovint es diu més que no pas s'acaba fent, per òbvies limitacions de dades).

En resum, la imputació territorial es pot emprendre des de dues perspectives:

a) D'acord amb un criteri d'*incidència econòmica*, de benefici individual residual o net, els ingressos s'imputen al territori on resideixen les persones que finalment suporten la seva càrrega (al marge de la seva incidència legal), i les despeses, als territoris on resideixen les persones que consumeixen els serveis públics (al marge d'on es produeixen) o perceben els beneficis de les transferències, tenint en compte la incidència última que aquests ingressos i despeses tenen sobre els seus ciutadans. Són les balances ajustades al criteri de *càrrega/benefici*.

b) D'acord amb un criteri d'*incidència econòmica atès l'impacte agregat*, s'imputa a cada territori la totalitat dels ingressos i les despeses que es duen a terme, respectivament, en aquest territori, tenint en compte els efectes sobre la producció i la distribució territorial de la renda. Són les balances ajustades al criteri del *flux monetari*.

El primer criteri té per objectiu valorar els efectes que l'actuació de les institucions del sector públic ocasiona al benestar de les persones que resideixen en un territori determinat. La mesura d'aquests efectes intenta valorar el canvi *equivalent* en el nivell de renda disponible de les persones residents en cada territori. En el cas dels ingressos, es pren com a referència la minoració de la capacitat de compra que comporta la càrrega fiscal suportada. En el cas de les despeses, es tracta de l'increment de la capacitat de compra motivat per la recepció de transferències en efectiu i per l'estalvi derivat del consum gratuït de serveis públics.

El segon criteri intenta valorar els efectes que l'actuació de les institucions del sector públic provoca sobre l'activitat econòmica en un territori concret, i determinar la manera com varien les seves macromagnituds econòmiques i el nivell de renda monetària dels seus ciutadans. En el cas dels ingressos, es pren com a referència la minoració de la renda d'aquest territori com a conseqüència del pagament que les unitats econòmiques fan de cotitzacions, impostos, altres transferències, etc. En el cas de les despeses, es valora l'increment d'aquesta mateixa renda com a conseqüència de les actuacions dutes a terme en cada territori i de les transferències rebudes.

La idoneïtat de l'ús d'un enfocament o l'altre depèn de la finalitat que es persegueix amb la utilització de les despeses. Si es volen estimar els efectes redistributius interterritorials dels ingressos i les despeses de l'Administració central, caldria recórrer al càlcul de balances fiscals de conformitat amb l'enfocament càrrega/benefici. Si es vol conèixer l'impacte d'aquests ingressos i despeses sobre les macromagnituds territorials, el flux monetari sembla més adequat.

Aquest redactat resulta molt similar al que ha elaborat la Comissió d'Experts catalans, el qual destaca:

«[...] La utilització d'un o altre enfocament depèn de l'objectiu de l'anàlisi que es vulgui portar a terme: l'enfocament del flux monetari intenta mesurar l'impacte econòmic generat per l'activitat del sector públic en un territori, mentre que l'enfocament del flux del benefici intenta calcular com les polítiques de despesa afecten el benestar dels individus mesurat en termes del seu nivell de renda. Per tant, el criteri del flux monetari és més correcte per analitzar la influència que té l'acció del sector públic sobre el creixement econòmic d'una regió i, en canvi, el criteri del flux del benefici és més adient per analitzar l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat.»

De la qual cosa es conclou que:

«La metodologia del flux de benefici és perfectament raonable, però la seva materialització empírica és sovint complicada per l'existència d'una multiplicitat d'aproximacions i imputacions, que, tot i que podrien ser vàlides, fan que el resultat final sigui molt sensible a petits canvis en aquestes imputacions. Per aquesta raó, el grup de treball creu que s'ha de posar més èmfasi en les mesures basades en el flux monetari. Aquesta metodologia també té la necessitat d'adoptar aproximacions i imputacions, però la naturalesa més concreta del concepte de pagament permet avaluar empíricament les balances fiscals territorials de forma més robusta i atribuir als resultats un significat més sòlid que en el cas anterior.»

I afegeix:

«Tal com s'ha dit, el criteri del flux monetari en el càlcul de la balança fiscal expressa l'impacte econòmic generat per l'activitat del sector públic de l'Estat a Catalunya, mentre que el criteri del flux del benefici mostra l'acció del sector

públic en termes redistributius i d'equitat. [...] En aquest apartat es presenten els resultats de la balança fiscal de Catalunya segons els dos criteris exposats.»

Sigui quin sigui l'enfocament escollit, la seva posada en pràctica està fortament condicionada per la informació prèvia disponible, per la qual cosa la millora d'aquesta informació és un factor clau per incrementar la fiabilitat dels resultats obtinguts. En qualsevol dels dos casos, cal assenyalar les limitacions que ambdós enfocaments presenten –atès que són indicadors sintètics– a l'hora de valorar els efectes territorials dels ingressos i les despeses públiques.

Centrant-nos en l'enfocament monetari, entre dues jurisdiccions fiscals, la valoració bàsica es fa en termes dels recursos «que detreu i retorna» l'acció fiscal de la jurisdicció central sobre la territorial en les seves diferents formes: inversió directa i induïda, finançament autonòmic i finançament local. Després d'aquesta aproximació, tenim el supòsit d'internalització d'aquests dos últims àmbits de finançament. L'agregat territorial preval en l'anàlisi a la suma de saldos fiscals individuals dels contribuents i els beneficiaris que l'integren. Si no és així (el sentit de pertinença i l'homogeneïtat del clúster no es mantenen), el càlcul del saldo fiscal –enfocament monetari– s'esvaeix. Es tracta, per tant, de valorar el saldo entre (a) el volum de recursos, entès com a capacitat de decisió sobre despesa en la seva incidència sobre el territori (en tant que beneficia la disponibilitat de recursos per a despesa en el territori: creació de llocs de treball, retribucions, consum intermedi, etc.) o indirectament transferint capacitat de decisió sobre aquests recursos a les institucions territorials representatives dels seus ciutadans (la manera com aquestes institucions gastin, internalitzin o no els seus efectes multiplicadors, redistribueixin voluntàriament, etc., és decisió seva), i (b) la territorialització dels seus ingressos fiscals tenint en compte les seves bases tributàries territorials, de manera similar a com es computen en la perequalització les capacitats fiscals de les diferents jurisdiccions. Es tracta de territorialitzar recursos i imputar aplicacions (disponibilitat) de recursos per a despesa. En altres paraules, es pretén valorar quanta capacitat de despesa s'observa respecte de les pròpies capacitats fiscals. Per a la primera part, la imputació com a despesa «executada en benefici de» no s'inclouria en la imputació de beneficis de despesa, en la mesura que el seu impacte econòmic restés fora del seu àmbit territorial –on es localitzen els llocs de treball, les aplicacions o les disponibilitats–, ja que per més indivisibles o de naturalesa gairebé pública que fossin aquestes despeses, no pertocaria imputar-les per població potencialment beneficiària, amb la qual cosa seria el resultat d'una discrecionalitat central

justificada únicament en un criteri polític. Pel que fa als ingressos, el còmput aproximaria els recursos generats per la jurisdicció central sobre el territori, a l'estil dels coeficients d'imputació utilitzats en la territorialització autonòmica dels tributs cedits, o dels punts de connexió forals, o d'una manera similar quan aquesta participació fos inexistent.

En conclusió, i en correspondència amb el que acabem d'exposar, el saldo des de la perspectiva de l'enfocament monetari de la balança fiscal mostraria el diferencial entre els recursos possibles per mitjà de les pròpies capacitats fiscals i les despeses imputables efectivament a aquesta jurisdicció, resultat de l'actuació de la jurisdicció central, a partir del supòsit d'incidència d'aquesta despesa en el quadre macroeconòmic de disponibilitat territorial i així indirectament en el benestar dels seus ciutadans.

## 9. Comentari final

L'enfocament monetari intenta computar les repercussions econòmiques que es deriven de les decisions de localització de la despesa pública, semblantment a la manera com es territorialitza entre les jurisdiccions espanyoles i europees o fins i tot en el cas de l'INE per a la construcció dels seus comptes regionals. La valoració que es faci d'això rep una interpretació diferent depenent de si es tracta de despeses que reflecteixen un grau diferent de discrecionalitat (la ubicació d'un nou ens, el manteniment d'un servei que sense cap justificació tècnica es localitzi d'una manera determinada, etc.), però, en tot cas, la imputació es troba definida pel territori que rep el finançament que li permet beneficiar-se d'un programa de despesa, tenint en compte la capacitat de compra o mobilització de recursos que comporta sobre la geografia —es materialitzi o no en aquest territori—, independentment que sigui en forma de consum (on es localitzen els consumidors) o producció (l'empresa que produeix, compri els *inputs* d'un lloc o un altre, retribueixi els factors d'un territori o un altre, etc.). Això implica donar per acabada la discussió de si s'imputa a l'administració que fa la compra, el territori de qui la subministra o el territori en el qual resideixen els factors que operen el producte, a favor de qui té la capacitat de decidir sobre aquest nivell de recursos.

Al seu torn, pel que fa als ingressos, el criteri de còmput és el del lloc de procedència dels ingressos recaptats per la hisenda central tenint en compte on

situen les bases fiscals que els generen. Equival al supòsit *as if* (com si) les recaptacions es meritessin a favor dels governs en els quals es troben aquestes bases, sempre a partir del supòsit de *tota la resta constant* (incloent-hi la legislació tributària i la pressió fiscal vigent).

Mentre que l'enfocament monetari requereix, per tant, el reconeixement que existeix una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, l'enfocament càrrega/benefici alternatiu no requereix el reconeixement anterior, segons la interpretació constitucional que no admet desenvolupament federal. Es tracta, en aquest darrer enfocament, d'una incidència redistributiva personal. Els recursos són de l'Estat, que els retornaria graciabament sense cap potestat derivada sobre aquests impostos.

Per exemple, en l'enfocament monetari: en l'IVA, segons el valor afegit en origen de cada comunitat autònoma (i posteriorment en compensació explícita segons el consum) o directament segons el consum interior (i no solament el final de residents) relatiu (identificant cistell relatiu de consum, pes de vendes i de compres, tipus mitjà efectiu respectiu i nivell de frau) dels béns gravats –principi de destinació. En l'enfocament càrrega s'acostuma a prendre el consum final de les llars, la qual cosa deixa fora una part d'aquesta recaptació, amb biaix marcat en comunitats autònomes turístiques. Amb tot, aquesta parametrització és incorrecta des del punt de vista de la incidència/càrrega, ja que en tot cas s'hauria de fer, d'acord amb els cànons normatius de la hisenda pública, segons els supòsits de translació als quals sotmetem l'impost, en principi amb trasllat a preus segons l'elasticitat de demanda en consum, amb efectes de producció que incidirien en el preu dels factors conformement a les ràtios capital/treball dels béns, el marc competitiu de l'economia i l'obertura exterior. I si preocupa la incidència real, no es pot deixar de banda el frau, un factor que no es recull en cap cas en les participacions de consum (despesa) utilitzades; tampoc no es pot deixar de banda considerar la importància dels béns no gravats (ensenyament, sanitat, caixes d'estalvi, etc.) amb diferent pes a les comunitats autònomes.

En general, la territorialització impositiva en l'enfocament monetari s'assembla a la que es considera en matèria d'anivellació fiscal, a partir de les capacitats tributàries de les jurisdiccions, amb la utilització, si s'escau, de punts de connexió o xifres relatives de negoci per als casos en què es donin efectes *localització* evidents (retencions centralitzades). En especials, les vendes aproximarien millor la recaptació territorialitzada en l'enfocament monetari, mentre que

en l'enfocament càrrega caldria hipotèticament distingir el consum de residents i no residents i segons la destinació (*input* per als processos de producció diversos, *intra-regio* i *extra-regio*).

Tal com reconeix Norregaard (Norregaard, J., «Tax assignment», 1997), assignar *ingressos tributaris* com si (*as if*) una jurisdicció recaptés sobre el seu territori el que resulti d'una legislació fiscal suprajurisdiccional és una estratègia legítima amb una metodologia ben coneguda, similar a la que estableixen els anomenats *punts de connexió*.

## Apèndix 1

### Imputació d'ingressos i despeses des de la teoria de la hisenda pública<sup>4</sup>

#### Imputació de despeses

##### 1. Mushkin (1956, 1957)

Fou el primer que, dins de la teoria de la hisenda pública, va establir una clara distinció entre dues aproximacions diferents a l'hora d'imputar territorialment la despesa pública: la del flux monetari (indica on es localitza físicament la despesa pública) i la del flux del benefici (indica on es localitza i qui es beneficia de la despesa pública). Mushkin conclou que és necessari adoptar ambdues aproximacions.

##### 2. Catsambas (1978)

Identifica quatre aproximacions d'imputació de la despesa pública:

- Aproximació comptable
- Aproximació del flux
- Aproximació del benefici
- Aproximació de l'impacte d'equilibri general

---

4. Extret de Bosch Roca, N. i López Casasnovas, G., mimeo, IEF, juliol de 2005.



Segons Catsambas, la primera té poc sentit econòmic i la quarta és impossible de calcular. D'aquesta manera, a la pràctica només són útils la segona i la tercera. Per tant, es reconeix novament el flux monetari com una de les dues aproximacions.

### 3. Short (1978, 1981 i 1984)

La despesa pública es pot analitzar en el context regional a partir de dues aproximacions:

- Flux monetari: té en compte totes les despeses fetes dins dels límits geogràfics d'una regió independentment d'on tenen lloc els beneficis derivats de la despesa pública.
- Flux del benefici: té en compte on incideixen els beneficis independentment d'on es produeixen els *inputs*.

### 4. Assignació d'ingressos (Norregaard, J., «Tax assignment», 1997, a Ter-Minasian, T. (ed.), *Fiscal Federalism*, FMI, Washington, 1997, p. 71)

Tal com reconeix Norregaard, assignar ingressos tributaris com si (*as if*) una jurisdicció recaptés sobre el seu territori el que resulti d'una legislació fiscal suprajurisdiccional és una estratègia legítima amb una metodologia ben coneguda, similar a la que estableixen els anomenats *punts de connexió* en terminologia del concert, tenint en compte que «raons històriques, geogràfiques, ètniques i constitucionals de cada país causen profundes implicacions en el rang factible i eficient a les polítiques d'assignació anteriorment esmentades».

## Enfocament del flux del benefici

Aquest enfocament valora en termes de benestar els serveis que reben els individus de l'actuació del sector públic. Sorgeix per analitzar les polítiques de redistribució de la renda i de quina manera la despesa pública millora el benestar de grups de la població.

Aquest enfocament permet que hi hagi un gran nombre d'imputacions, la qual cosa pot donar lloc a resultats sensiblement diferents. A més a més, es pot

arribar a identificar benefici teòric amb benefici real, amb la qual cosa es pot produir una desviació en la mitjana del benestar rebut.

### **Enfocament del flux monetari**

Intenta analitzar les repercussions econòmiques que les decisions de localització de la despesa pública tenen per als territoris en termes d'ocupació i d'activitat econòmica general de la zona. Aquest enfocament permet mesurar l'impacte directe de l'activitat econòmica de la despesa pública a escala territorial.

Si existeix un sistema comptable de la despesa pública territorialitzada, aquesta metodologia permet avaluar empíricament la incidència de la despesa pública d'una manera més robusta i sòlida que la del benefici, per bé que aquesta última també és raonable.

### **Imputació d'ingressos**

La metodologia utilitzada per a la imputació territorial dels ingressos és més antiga que la de les despeses dins de la teoria de la hisenda pública, i està àmpliament acceptada pel món acadèmic.

### **Enfocament del benefici**

Mira d'aproximar qui suporta finalment la càrrega de l'impost.

### **Enfocament del flux monetari**

Mira de calcular els ingressos generats per cada regió (Norregaard, 1977; Short, 1984).

### **Estudis que utilitzen l'enfocament del flux monetari**

Per bé que els estudis més antics d'incidència territorial de les despeses i els ingressos públics utilitzaven l'enfocament del flux del benefici, recentment han aparegut diversos estudis a partir de l'aproximació del flux monetari.

Per exemple, els Estats Units, Austràlia i la UE calculen les seves balances fiscals a partir de l'enfocament del flux monetari:

- Estats Units: Leonard, H. B., Moynihan, D. P. i Walder, J. H., *The Federal Budget and the States*, Universitat de Harvard – Senat dels Estats Units, 22a ed. (1997), 23a ed. (1998), 24a ed. (1999).
- Austràlia: *Fiscal Subsidies within the Australian Federation*, Discussion Paper, Intergovernmental Relations Division, 1999.
- UE: *Annual Report*, Court of Auditors.

## Apèndix 2

### Referències d'ampliació a partir de treballs del mateix autor com a complement de l'estudi:

- López, G.: «El finançament i l'autonomia fiscal de Catalunya. Dues dècades amb els problemes no resoltos», *Idees*, núm. 9, 2001.
- López, G. i Rosselló, J.: «Balança fiscal, autogovern i democràcia a les Illes», *Balança fiscal amb Espanya i subsidiarietat entre Illes*, Sus Balears!, 2003, p. 15-30.
- López, G.: «Dues dècades d'Administració de la Generalitat de Catalunya: valoració general dels aspectes pressupostaris-financers i de servei als ciutadans», *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003, p. 63-76.
- López, G. i Martínez, E.: «Resultats de l'estimació de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 1995-1998. Noves variants i ajustos», monografies, *Nota d'Economia*, núm. 67, 2000, p. 57-77.
- López, G. i Martínez, E.: *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 1985-1998*, Generalitat de Catalunya, IEA, 2000.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

336.1/.5

Guillem López Casasnovas, catedràtic d'economia aplicada del Departament d'Economia i Empresa de la Universitat Pompeu Fabra

### **ca L'estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari**

p. 181-210

El text mostra les metodologies disponibles per territorialitzar l'activitat del sector públic sobre la geografia. Es comenta l'aproximació basada en la incidència teòrica, personal, sobre el benestar individual, a partir de la conjunció d'ingressos i despeses centrals sobre el territori d'una comunitat, i l'enfocament macroeconòmic, agregat, d'impacte sobre l'activitat econòmica, vinculada al criteri del flux monetari.

L'article intenta explicar el rerefons del debat que es produeix amb la utilització d'una o altra metodologia en la polèmica de l'estimació de balances fiscals, i les conseqüències de

seguir una opció o una altra amb vista a la interpretació dels saldos fiscals resultants.

L'autor destaca que, mentre que Catalunya ha partit sempre d'unes premisses més vinculades a un concepte federal (els ciutadans són els que paguen impostos, però ho fan a més d'una jurisdicció fiscal), l'Administració central adopta la perspectiva d'un estat unitari (amb sobirania fiscal única i no compartida). D'aquí ve la dificultat de consens polític sobre la matèria i la necessitat que els investigadors treballin amb totes dues metodologies per evitar que la posició tècnica encobreixi una determinada opció política.

---

Paraules clau: dèficit fiscal; balances fiscals; finançament autonòmic; incidència d'ingressos i despeses públiques; redistribució territorial; equitat personal.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

336.1/.5

Guillem López Casanovas, catedrático de economía aplicada del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad Pompeu Fabra

### **ca L'estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari**

es La estimación de los saldos fiscales y su interpretación en el estudio de las balanzas fiscales: la utilización del enfoque monetario

p. 181-210

El texto muestra las metodologías disponibles para territorializar la actividad del sector público sobre la geografía. Se comenta la aproximación basada en la incidencia teórica, personal, sobre el bienestar individual, a partir de la conjunción de ingresos y gastos centrales sobre el territorio de una comunidad, y el enfoque macroeconómico, agregado, de impacto sobre la actividad económica, vinculada al criterio del flujo monetario.

El artículo intenta explicar el trasfondo del debate que se produce con la utilización de una u otra metodología en la polémica de la estimación de balanzas fiscales, y las consecuencias que se derivan al seguir una opción

u otra de cara a la interpretación de los saldos fiscales resultantes.

El autor destaca que, mientras que Cataluña ha partido siempre de unas premisas más vinculadas a un concepto federal (los ciudadanos son quienes pagan impuestos, pero los pagan a más de una jurisdicción fiscal), la Administración central adopta la perspectiva de un estado unitario (con soberanía fiscal única y no compartida). Aquí tiene su origen la dificultad de consenso político sobre la materia y la necesidad de que los investigadores trabajen con ambas metodologías para evitar que la posición técnica encubra una determinada opción política.

---

Palabras clave: déficit fiscal; balanzas fiscales; financiación autonómica; incidencia de ingresos y gastos públicos; redistribución territorial; equidad personal.

## ABSTRACT

**Revista catalana de dret públic**, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

---

336.1/.5

Guillem López Casasnovas, chaired professor in applied economics at the Pompeu Fabra University

### **ca L'estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari**

en The estimation of fiscal balances and their interpretation in the study of fiscal balance sheets: the use of a monetary approach

p. 181-210

The text lays out the methodologies available to trace the territorial distribution of public sector activities. This approach is based on the theoretical and personal impact on individual well-being, based on the interplay of central government revenues and expenditures on a community's territory and the aggregate macro approach of the impact on economic activity, linked to the criterion of monetary flow.

The article aims to explain the background behind the debate that arises with the use of one methodology or another in the controversy over the estimation of fiscal balance sheets and the consequences that following

one option or another has for the interpretation of the resulting fiscal balances.

The author emphasizes that while Catalonia has always started from a series of premises that were more closely linked to a federal conception (the citizens pay the taxes, but they pay them to more than one tax jurisdiction), the central government has adopted the perspective of a single state (with sole and exclusive tax sovereignty). It is here, says the author, that one can observe the difficulties in reaching a consensus on the matter and the need for researchers to work with both methodologies to avoid having the technical position conceal a specific political option.

---

Key words: fiscal deficit; fiscal balance sheet; financing of an autonomous community; impact of public revenues and expenditures; territorial redistribution; personal equity.