



## **IMPACTE DEL CONCERT ECONÒMIC**

### **APLICAT A CATALUNYA**

**Document de debat**  
**Taula de Política Econòmica**  
**2 de novembre de 2010**



## Índex

Introducció .....	3
1. Elements definitoris del concert econòmic.....	3
2. Resultats del concert econòmic aplicat a Catalunya .....	5
3. Impacte sobre el dèficit fiscal de Catalunya.....	8
4. Impacte per a l'Estat i la resta de comunitats.....	10
5. Conclusions .....	11



## **Introducció**

L'objectiu d'aquesta nota és quantificar l'impacte potencial del concert econòmic aplicat al finançament de la Generalitat de Catalunya, en comparació amb el model de finançament autonòmic de règim comú (LOFCA).

S'han tingut en compte les dues dimensions principals d'aquest impacte:

- (i) amb relació als recursos de la Generalitat de Catalunya (i, per tant, al dèficit fiscal de Catalunya amb la resta de l'Estat), i
- (ii) amb relació als recursos de l'Estat i de la resta de comunitats de règim comú.

El contingut de l'anàlisi es limita estrictament als paràmetres econòmics que determinen els resultats del sistema de concert en comparació amb el finançament de règim comú, sense entrar a valorar cap qüestió d'ordre polític o jurídic-institucional.

La nota s'estructura en cinc apartats: (i) Elements definitoris del concert econòmic; (ii) Resultats del concert econòmic aplicat a Catalunya; (iii) Impacte sobre el dèficit fiscal de Catalunya; (iv) Impacte per a l'Estat i la resta de comunitats; (v) Conclusions.

### **1. Elements definitoris del concert econòmic**

El concert econòmic com a sistema de finançament de les hisendes territorials del País Basc es defineix, essencialment, pels següents elements:

- (i) La comunitat autònoma (CA) a la que s'aplica el sistema recapta els tributs al seu territori i contribueix als sosteniment de les càrregues generals de l'Estat mitjançant l'aportació d'un "cupo".
- (ii) Per calcular el "cupo" el primer pas és quantificar les càrregues de l'Estat per competències no assumides per la CA. En el cas del País Basc, és considera que és el 45,5 % de la despesa de l'Estat (financera i no

financera); és a dir, 85,8 MM € (milers de milions d'euros) segons el projecte de pressupost de l'any 2007 (188,4 MM € despesa total, menys 102,7 MM € per competències assumides).<sup>1</sup>

- (iii) En segon lloc, s'aplica un índex d'imputació a les càrregues de l'Estat no assumides per la CA. En el cas del País Basc aquest índex s'ha fixat en el 6,24 %; un percentatge molt similar al pes del PIB de la comunitat sobre el total estatal l'any 2007 (6,18 %). Aplicant aquest 6,24 % als 85,8 MM € anteriors s'obté el "cupo brut" (5,4 MM €).
- (iv) En tercer lloc, s'apliquen un conjunt d'ajustaments i compensacions per diferents conceptes (principalment per tributs concertats, per ingressos no tributaris, pel dèficit pressupostari i per gestió tributària), que sumen 3,7 MM €. Descomptant aquesta quantitat de la base anterior s'obté un "cupo líquid" d'1,6 MM €, **que representa una transferència a l'Estat equivalent a un 2,5 % del PIB del País Basc l'any 2007.**

#### Quadre 1. Càlcul del cupo del País Basc. Any base 2007

En milions d'euros

Despesa de l'Estat (cap. I a IX PGE)	188.417
Càrregues assumides	102.665
Càrregues no assumides (a)	85.753
<b>Cupo brut (a) · 6,24%</b>	<b>5.351</b>
Ingressos de l'Estat (cap. I a VIII PGE)	147.545
Superàvit/Dèficit de l'Estat	-40.872
<b>Compensacions i ajustaments</b>	<b>-3.703</b>
<i>Per dèficit pressupostari</i>	-2.550
<i>Per gestió tributària</i>	-1.152
<b>Cupo líquid net</b>	<b>1.648</b>
PIB	65.062
<b>Cupo líquid net/PIB (%)</b>	<b>2,5</b>

Font: Llei 29/2007, de 25 d'octubre, de metodologia de càlcul del cupo del País Basc per al quinquenni 2007-2011 i Comptabilitat Regional d'Espanya (INE)

<sup>1</sup> S'ha triat com a any de referència el 2007 perquè és l'any base de la darrera llei quinquennal del "cupo" basc i l'últim en que està disponible tota la informació necessària per realitzar els càlculs.

## 2. Resultats del concert econòmic aplicat a Catalunya

Si s'apliqués el concert econòmic a Catalunya amb paràmetres similars als utilitzats al País Basc per a l'any 2007, s'obtidrien els següents resultats:

- (i) Suposant que les càrregues de l'Estat per competències no assumides per la Generalitat de Catalunya fossin en proporció les mateixes que al País Basc (85,8 MM € d'un total de 188,4 MM €), i aplicant un índex d'imputació proporcional al pes de Catalunya en el PIB espanyol (18,72 %) s'obté una base inicial de 16.053 MEUR.
- (ii) Sobre aquesta base es tenen en compte una part de les compensacions i ajustaments aplicats al País Basc, en concepte de tributs no concertats, ingressos tributaris i dèficit pressupostari, per valor de 9.810 MEUR<sup>2</sup>. Restant aquesta quantitat de la base anterior **s'obté un "cupo líquid" de 6.243 MEUR, que representa el 3,2 % del PIB català l'any 2007.**

### Quadre 2. Càlcul d'un *cupo* per a Catalunya. Any base 2007

En milions d'euros

Despesa de l'Estat (cap. I a IX PGE)	188.417
Càrregues assumides	102.665
Càrregues no assumides (a)	85.753
<b>Cupo brut (a) · 18,72%</b>	<b>16.053</b>
Ingressos de l'Estat (cap. I a VIII PGE)	147.545
Superàvit/Dèficit de l'Estat	-40.872
<b>Compensacions i ajustaments</b>	<b>-9.810</b>
<i>Per dèficit pressupostari</i>	-7.651
<i>Per gestió tributària</i>	-2.159
<b>Cupo líquid net</b>	<b>6.243</b>
PIB	197.119
<b>Cupo líquid net/PIB (%)</b>	<b>3,2</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de PGE 2007, llei 29/2007 i Comptabilitat Regional d'Espanya (INE)

En comparació, el sistema de finançament de règim comú vigent l'any 2007 produeix els següents resultats:

<sup>2</sup> A diferència del País Basc no es té en compte la compensació per impostos directes concertats, ni tampoc altres ajustaments menors per conceptes varis de difícil translació.



- (i) Segons dades de l'Agència Tributària per a 2007 els ingressos tributaris totals que es van recaptar a Catalunya ascendien a 47.609 MEUR. Descomptant d'aquesta quantitat els ingressos propis del govern autonòmic i de les entitats locals resten 36.159 MEUR recaptats per l'Estat a Catalunya.
- (ii) Per altra banda, les transferències de l'Estat a la Generalitat i a les corporacions locals de Catalunya al projecte de pressupostos de l'any 2007 sumen un total de 18.565,1 MEUR <sup>3</sup>.
- (iii) Restant les transferències de l'Estat dels ingressos recaptats per l'Estat **s'obté una transferència neta des de Catalunya a l'Estat de 17.539,9 MEUR, que representa un 8,9 % del PIB català.**

**Quadre 3. Model de finançament de règim comú. Any 2007**

En milions d'euros

Ingressos tributaris de l'AEAT a Catalunya (a)	47.609
Ingressos tributaris del Govern de la Generalitat (b)	5.443
Ingressos propis Corporacions Locals catalanes (c)	6.007
<b>Ingressos recaptats per l'Estat a Catalunya (a)-(b)-(c)</b>	<b>36.159</b>
Transferències de l'Estat a Catalunya per finançament de règim comú	
a la Generalitat (recursos model - ingressos tributaris propis Gencat)	14.452
a Corporacions Locals	4.113
<b>Total transferències de l'Estat a Catalunya</b>	<b>18.565</b>
<b>Transferència neta de Catalunya a l'Estat</b>	<b>17.594</b>
<b>En % del PIB</b>	<b>8,9</b>

Font: Elaboració pròpia a partir d'AEAT, projecte de pressupost Generalitat de Catalunya i Comptabilitat Regional d'Espanya

Si aquest mateix càlcul es fa amb el pressupost de 2009, que és el primer any de vigència del nou model de finançament de règim comú pel que disposem de dades liquidades de l'Agència Tributària, les transferències netes de Catalunya a l'Estat disminueixen fins a 7.041 MEUR (un 3,6 % del PIB català d'aquest any). Aquesta disminució en comparació al 2007 reflecteix principalment la caiguda extraordinària dels ingressos recaptats a Catalunya com a conseqüència de la crisi econòmica (24.100 MEUR, enfront els 36.159 MEUR recaptats el 2007). Per un altre costat, les

<sup>3</sup> 14.452 MEUR a la Generalitat i 4.113,1 MEUR a les corporacions locals.



transferències totals de l'Estat a Catalunya van disminuir fins a 17.060 MEUR el 2009, en comparació amb 18.565 MEUR el 2007.

**Quadre 4. Model de finançament de règim comú. Any 2009**

En milions d'euros

Ingressos tributaris de l'AEAT a Catalunya (a)	32.954
Ingressos tributaris del Govern de la Generalitat (b) <sup>4</sup>	4.697
Ingressos propis Corporacions Locals catalanes (c) <sup>5</sup>	4.157
<b>Ingressos recaptats per l'Estat a Catalunya (a)-(b)-(c)</b>	<b>24.100</b>
Transferències de l'Estat a Catalunya per finançament de règim comú	
a la Generalitat (recursos model - ingressos tributaris propis Gencat) <sup>6</sup>	12.576
a Corporacions Locals <sup>7</sup>	4.483
<b>Total transferències de l'Estat a Catalunya</b>	<b>17.060</b>
<b>Transferència neta de Catalunya a l'Estat</b>	<b>7.041</b>
<b>En % del PIB</b>	<b>3,6</b>

Font: Elaboració pròpia a partir d'AEAT, projecte de pressupost Generalitat de Catalunya i Comptabilitat Regional d'Espanya

Per poder comparar els resultats dels dos models de finançament de règim comú vigents els anys 2007 i 2009 en termes homogenis cal ajustar les xifres anteriors en funció del dèficit/superàvit de l'Estat els anys de referència. La forma habitual d'efectuar aquest ajustament és afegint/restant als/dels ingressos rebuts a Catalunya la part proporcional del dèficit/superàvit que li correspon (utilitzant el percentatge que representa la recaptació tributària a Catalunya amb relació al conjunt de l'Estat). Quan es fa aquest càlcul per a l'any 2007<sup>8</sup> la transferència neta de Catalunya es redueix del 8,9 % al 7,7 % del PIB català (15.100,4 MEUR). Mentre que per a l'any 2009<sup>9</sup> la transferència neta de Catalunya, una vegada ajustada pel dèficit públic, augmenta del 3,6 % al 6,3 % del PIB català.

<sup>4</sup> Segons pressupost, dades liquidades no disponibles.

<sup>5</sup> Dades no disponibles. S'aplica una caiguda del 30,8%, equivalent a la disminució dels ingressos tributaris de l'AEAT a Catalunya entre 2007 i 2009.

<sup>6</sup> Corregit per la devolució dels pagaments a compte de la Generalitat en favor de l'Estat: a la partida total dels PGE (25.544 MEUR) s'aplica la participació de Catalunya en els recursos liquidats (16,2%) del model de finançament de l'any 2008 (últim disponible).

<sup>7</sup> Dades no disponibles. S'aplica un creixement del 9%, equivalent a l'augment de les transferències a CCLL en els PGE entre el 2007 i el 2009.

<sup>8</sup> Restant la part proporcional del superàvit de l'Estat, equivalent a 11.874 MEUR \* 0,210 = 2.493,5 MEUR, dels ingressos recaptats a Catalunya.

<sup>9</sup> Sumant la part proporcional del dèficit de l'Estat de 98.568 MEUR \* 0,196 = 19.319 MEUR als ingressos recaptats a Catalunya.

**Quadre 5. Ajustament per dèficit/superàvit de l'Administració central de l'Estat**

	2007	2009
Superàvit/Dèficit de l'Admó. Central de l'Estat (MEUR)	11.874	-98.568
Ingressos tributaris Catalunya/Espanya (%)	21,0	19,6
Ajustament (MEUR)	2.495	-19.339
Transferència de Catalunya a l'Estat (MEUR)	17.594	7.041
<b>Ajustament (MEUR)</b>	<b>15.099</b>	<b>12.298</b>
<b>En % del PIB</b>	<b>7,7</b>	<b>6,3</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de Banc d'Espanya,  
Agència Estatal de l'Administració Tributària i INE

Amb la reserva que implica no poder fer una comparació adequada amb els resultats del nou model de règim comú vigent a partir del 2009, donat que és un exercici molt atípic caracteritzat per una caiguda excepcional del PIB a tot l'Estat, es pot concloure a partir de les dades disponibles per al 2007 que **l'aplicació a Catalunya d'un sistema de concert similar al basc podria representar uns ingressos addicionals per a la Generalitat d'uns 4,5 punts percentuals del PIB català amb un pressupost equilibrat, equivalents a uns 8.750 MEUR de l'any 2010<sup>10</sup>, o de gairebé sis punts (11.351 MEUR) amb dades del 2007 sense ajustar a la situació de dèficit/superàvit del sector públic central.**

### 3. Impacte sobre el dèficit fiscal de Catalunya

Per obtenir el dèficit fiscal total s'utilitzen principalment dues metodologies, denominades del "flux monetari" i del "flux del benefici". Amb la metodologia del flux monetari el dèficit fiscal és la diferència entre els ingressos tributaris recaptats a Catalunya i la fracció d'aquests ingressos que es queden a Catalunya o que retornen en forma de transferències o despeses del sector públic central<sup>11</sup>. Amb la metodologia del flux del benefici el dèficit fiscal és la diferència entre els ingressos tributaris recaptats a Catalunya i la fracció d'aquests ingressos que d'alguna forma acaben repercutint en benefici de Catalunya —sigui de forma directa, com seria el cas de la inversió del sector públic central a Catalunya, o indirecta, com per

<sup>10</sup> Sobre el PIB del 2009 estimat per la Comptabilitat Regional de l'INE, s'ha aplicat la previsió de creixement de la Cambra per al 2010 (-0,5%).

<sup>11</sup> Administració Central de l'Estat, Seguretat Social i organismes autònoms.





exemple la despesa en defensa, que cobreix el conjunt del territori estatal i no és regionalitzable.

Pels motius exposats a l'apartat anterior és convenient analitzar l'impacte del sistema de concert sobre el dèficit fiscal de Catalunya amb dades del 2007, quan era vigent l'anterior model de finançament de règim comú. I donada la major dificultat tècnica de la metodologia del flux del benefici es tindrà en compte únicament el criteri del flux monetari. Segons aquest criteri els 15.099 MEUR (7,7 % del PIB de Catalunya) que representa la transferència neta de Catalunya a l'Estat amb pressupost equilibrat, segons càlcul efectuat a l'apartat anterior representa només una part del dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central. D'aquesta quantitat cal restar principalment la inversió del sector públic central, que l'any 2007 es va pressupostar en 2.957 MEUR a Catalunya, i que reduiria el flux monetari amb l'Estat al 6,2 % del PIB català. Però per altra banda cal sumar els dèficits en altres àmbits del sector públic, principalment la Seguretat Social, que es podria estimar en un 1,4 % addicional del PIB català<sup>12</sup>. En total, **el dèficit fiscal calculat amb el criteri del flux monetari ajustat pel dèficit/superàvit del sector públic central, se situaria a l'entorn del 7,6 % del PIB català l'any 2007 en una primera aproximació.**

**En conclusió: tenint en compte que l'aplicació d'un sistema de concert similar al basc representaria una reducció de les transferències de recursos des de Catalunya a la resta de l'Estat d'uns 4,5 punts percentuals del PIB català (amb dades del 2007 ajustades a la situació de superàvit del sector públic central), el dèficit fiscal es reduiria des del 7,6 % al 3,1 % amb la metodologia del flux monetari.**

---

<sup>12</sup> Segons els últims càlculs disponibles pel període 2002-2005 efectuats dins del grup de treball per l'actualització de la balança fiscal impulsat per la Generalitat de Catalunya.



#### 4. Impacte per a l'Estat i la resta de comunitats

Els recursos addicionals que revertirien a Catalunya si s'apliqués a aquesta comunitat un sistema de concert econòmic similar al basc, implicarien una detracció pel mateix valor dels recursos a disposició de l'Estat i/o de la resta de comunitats autònomes de règim comú.

Els recursos totals del sistema de finançament autonòmic de les comunitats de règim comú van ser de 114.386,7 MEUR l'any 2007. Descomptant la participació de Catalunya en aquests recursos resten 95.092 MEUR. Per tant, una disminució dels recursos a disposició de les altres comunitats de l'ordre de 11.351 MEUR (5,8% del PIB català el 2007) representaria una detracció de l'11,9 % per a les altres comunitats.

##### Quadre 6. Transferència de Catalunya a l'Estat. Any 2007

En milions d'euros

Amb concert	6.243
Amb règim comú	17.594
Diferència	11.351
En % del PIB català	5,8

Font: Elaboració pròpia

Alternativament, l'ajustament es podria produir mitjançant una reducció del 8 % dels ingressos de l'Estat (capítols I al VIII dels PGE), que l'any 2007 van ser de 147.545 MEUR, en favor de la Generalitat i sense afectar a la resta de comunitats autònomes. O una fórmula mixta que combini reduccions en els ingressos de l'Estat i el conjunt de comunitats.

En principi, l'ajustament es podria fer gradualment en el temps, sense haver de reduir els recursos nominals de l'Estat i/o de les altres comunitats autònomes durant el període transitori, mitjançant una participació preferent de la Generalitat en l'augment dels recursos totals del sistema quan es recuperi el creixement econòmic. A la pràctica, assolir gradualment l'objectiu del concert tal com resulta d'aplicar els paràmetres del model basc podria implicar un ajustament força dilatat en el temps.



## 5. Conclusions

Els principals resultats obtinguts als apartats anteriors es poden resumir en forma de resposta a tres preguntes:

L'extensió del sistema de concert econòmic a Catalunya,

- (i) Representaria una reducció significativa *i certa* del dèficit fiscal català?
- (ii) Mantindria la solidaritat amb la resta de comunitats de règim comú?
- (iii) És assumible financerament des de la perspectiva del conjunt de l'Estat?

- Reducció del dèficit fiscal

Pel que fa a la primera pregunta, **l'aplicació del concert econòmic a Catalunya, si es fa d'acord amb paràmetres similars als del sistema aplicat al País Basc, implicaria una reducció del dèficit fiscal català a menys de la meitat** (del 7,6% al 3,1 % segons la metodologia del "flux monetari", ajustada per la situació de dèficit/superàvit del sector públic central).

La resposta a la segona part de la pregunta (si l'aplicació d'un sistema de "cupo" implicaria una reducció *certa* del dèficit fiscal) **està condicionada, fonamentalment, a com es negociïn els detalls del sistema amb l'Estat**. La clau del sistema de concert rau en la quantificació de les càrregues de l'Estat per competències no assumides per la CA en qüestió. Els càlculs efectuats als apartats anteriors estan fets sota el supòsit que la proporció de les despeses totals de l'Estat associades amb competències no assumides per la Generalitat sigui equivalent a l'aplicada al cas del País Basc (un 45,5 %). Si la proporció fixada fos un altra, el resultat final del concert podria ser molt diferent.

- Solidaritat amb la resta de comunitats

Sempre qui hi ha un dèficit fiscal, per petit que sigui, existeix algun grau de solidaritat interterritorial entre comunitats. Si, per exemple, s'adopta un criteri de



solidaritat en que la CA aportés als ingressos del sistema en funció del seu PIB i rebés recursos del sistema en funció de la seva població, Catalunya hauria de aportar un flux net equivalent al 4,7 % del seu PIB. Aquest valor és el resultat de multiplicar la diferència entre les participacions en el PIB i en la població (18,7 % - 16 % = 2,7 %) pels ingressos tributaris totals del sector públic l'any 2007 (0,027 \* 399,6 MM € = 9.169,4 MEUR) i calcular el valor resultant com a proporció del PIB català.

Un dèficit fiscal a l'entorn del 3 % del PIB català (sempre segons el criteri del flux monetari), com el que resultaria de l'aplicació d'un sistema de concert similar al basc, seria consistent amb un criteri de solidaritat en que la CA aporta per sota de la seva participació en el PIB però per sobre del seu pes en la població (17,5%), i rep en funció de la població (16%):

$$17,5 \% - 16 \% = 1,5 \% * 399,6 \text{ MEUR}^{13} = 5.994 \text{ MEUR} / 197.118 \text{ MEUR} \cong 3 \%$$

Per tant, **el sistema de concert permet preservar, i alhora moderar significativament, els fluxos de solidaritat interterritorials entre comunitats.**

- Viabilitat financera des d'una perspectiva estatal

L'aplicació del sistema de "cupó" a Catalunya és un "joc de suma zero" amb l'Estat i la resta de comunitats: en termes relatius, el guany d'unes comunitats representa una pèrdua per a l'Estat i/o la resta de comunitats. A més, la detracció de recursos per a l'Estat i/o la resta de comunitats que implicaria l'aplicació del concert econòmic a Catalunya amb paràmetres similars als aplicats al País Basc és d'un ordre de magnitud molt important, equivalent a l'11,9 % dels recursos totals del sistema de finançament autonòmic de règim comú, exclosa Catalunya o al 8 % dels ingressos de l'Estat.

Una disminució financera d'aquest ordre de magnitud és difícilment assumible tant per l'Estat com pel sistema de finançament de règim comú en un sol any. **Una opció possible seria acordar un calendari d'ajustament gradual al nou**

---

<sup>13</sup> Font: AMECO. Sèrie "current tax burden", dintre de General Government, Revenue.



**sistema**, mitjançant mecanismes que permetessin que Catalunya s'aprofités dels augments de recursos del sistema derivats del creixement econòmic futur en major mesura que altres comunitats, **combinat amb una major cessió de recursos de l'Estat a les CA.**

Però fins i tot en un escenari d'ajustament gradual i amb transferència de recursos des del sector estatal a l'autonòmic, caldria un significatiu esforç d'adaptació a la nova situació per part de l'Estat i de la resta de CA. Per tant, és previsible que, si efectivament s'arribés a negociar l'aplicació del concert econòmic a Catalunya, l'eix de la negociació se centrés en els paràmetres que determinen els resultats del model —en especial la quantificació de les càrregues generals de l'Estat. Si aquest fos el cas, la millora efectiva per a Catalunya derivada del sistema de "cupó" en comparació amb el model actual dependria de fins a quin punt la correlació de forces polítiques permetés negociar uns paràmetres d'aplicació del concert més o menys similars als aplicats al País Basc.

**L'avantatge més tangible i cert del sistema de concert és que faculta a la Generalitat a recaptar tots els tributs a Catalunya i negociar bilateralment amb l'Estat la seva assignació.** Des d'aquest punt de vista, es pot veure el concert com un sistema en evolució que en principi permetria millorar progressivament els resultats del model de règim comú per a Catalunya quan la correlació de forces polítiques fos favorable —sense entrar a valorar altres qüestions d'ordre jurídic—institucional que queden fora de l'àmbit d'aquest estudi.