

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION
[SÉRIE E / 2013 / 3.3 / FR]
Date: 14/06/2013

DÉFICIT FISCAL ET SYSTÈME DE FINANCEMENT ACTUEL DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES ESPAGNOLES

Ce document a pour objectif d'expliquer l'origine du déficit fiscal entre la Catalogne et l'Espagne, ainsi que la distribution inégale entre les Communautés Autonomes espagnoles, à cause de leur actuel système de financement.

Le déficit fiscal entre la Catalogne et l'Espagne

Cette étude présente les résultats des bilans fiscaux de la Catalogne pour la période 2006-2010, la liquidation du modèle de financement des Communautés Autonomes espagnoles de régime commun se terminant deux ans après l'année naturelle.

À ce point-là il faut souligner que deux communautés autonomes espagnoles, le Pays Basque et la Navarre, ne sont pas comprises dans cette étude car elles bénéficient d'un régime fiscal spécial dû à leur tradition forale historique.

Pour le calcul de 2009 et 2010, il faut effectuer un petit ajustement qui permettra d'incorporer tous les éléments du nouveau modèle de financement des Communautés Autonomes espagnoles de régime commun. Ce nouveau modèle est en vigueur pour toute l'année 2012, bien qu'il n'ait été approuvé qu'en fin d'année. Le modèle de financement actuel avait été approuvé le 18 décembre 2009 (Loi 22/2009, du 18 décembre, réglementant le système de financement des Communautés Autonomes espagnoles de régime commun ainsi que des villes ayant un statut d'autonomie et modifiant certaines normes tributaires) et accepté par la Commission Mixte d'Affaires Économiques et Fiscales État espagnol-Gouvernement catalan le 22 décembre 2009).

Ainsi, le calcul du bilan de 2009 et 2010 inclut l'avance de trésorerie extrabudgétaire réalisée par l'Administration espagnole aux Communautés Autonomes au titre des ressources additionnelles apportées au système de financement autonome (évidemment, cette avance ne doit pas être imputée au bilan fiscal de l'année dans laquelle ce montant sera budgétairement comptabilisé, afin d'éviter des duplicités dans le calcul).

Tableau 1
Bilan fiscal de la Catalogne par rapport au secteur public espagnol 2006-2010
Neutralisé pour le cycle économique. Flux monétaire

Millions d'euros

	2006	2007	2008	2009	2010
Tributs versés par la Catalogne:	47,786	51,823	57,403	61,812	61,872
Dépenses reçues en Catalogne :	33,293	35,910	40,203	45,403	45,329
Solde	-14,493	-15,913	-17,200	-16,409	-16,543
% / PIB	-7.9 %	-8.1%	-8.5 %	-8.4%	-8.5%

Aux époques de crise économique et de taux de chômage élevés, la méthode du flux monétaire prend encore plus d'importance, car les politiques de dépense du Gouvernement ont un grand impact de stimulation sur les économies réceptrices. Par conséquent, on peut conclure que la Catalogne subit un choc de contraction continue comme résultat du déficit fiscal des Communautés Autonomes.

Du point de vue du flux de bénéfice, une légère aggravation du déficit fiscal catalan se produit également au cours des années analysées.

Tableau 2
Bilan fiscal de la Catalogne par rapport au secteur public espagnol 2006-2009
Neutralisé pour le cycle économique. Flux de bénéfice

Millions d'euros

	2006	2007	2008	2009	2010
Tributs versés par la Catalogne:	47,025	50,907	56,300	60,460	60,577
Dépenses reçues en Catalogne :	36,705	39,771	44,440	49,199	49,319
Solde	-10,320	-11,136	-11,860	-11,261	-11,258
% / PIB	-5.6 %	-5.6%	-5.9 %	-5.8%	-5.8%

La méthodologie du flux de bénéfice est parfaitement raisonnable, mais sa matérialisation empirique est souvent compliquée par l'existence d'une multiplicité d'approches et imputations qui, bien qu'elles puissent être valides, font que le résultat final soit beaucoup plus sensible à de petits changements dans ces imputations.

Contributions de la Catalogne et dépenses en sa faveur 1986-2010, flux monétaire

Origine du déficit fiscal en Catalogne :

- la Catalogne apporte, en moyenne, 19,2% des revenus de l'Administration espagnole y compris l'Administration de la Sécurité Sociale
- la Catalogne reçoit, en moyenne, 17,1% de la dépense de l'Administration espagnole y compris l'Administration de la Sécurité Sociale

Apports de la Catalogne et dépenses en sa faveur 1986-2010, flux monétaire et Sécurité Sociale exclue

Si nous en excluons la redistribution interpersonnelle au moyen de droits acquis à titre individuel (sécurité sociale plus chômage) :

- la Catalogne apporte 19,7% des revenus de l'Administration espagnole
- la Catalogne reçoit 11,2% de la dépense de l'Administration espagnole

Le déséquilibre entre l'apport effectué par la Catalogne et la dépense effectuée par le Gouvernement espagnol en sa faveur (8,5 pp) s'accroît.

Cette différence équivaut à plus de 40% des tributs prélevés :

Pour chaque euro versé par la Catalogne, 43 centimes ne lui retournent pas sous forme de dépenses en sa faveur.

Au cours de la période 1986-2009, la Catalogne subit, en moyenne, un déficit fiscal annuel de 8% du PIB catalan (flux monétaire, neutralisé).

Concrètement, en 2010, le déficit fiscal pour la Catalogne (selon la méthode du flux monétaire) est équivalent à 16.543 millions d'euros, le 8.5% du PIB catalan.

Le 29 mars 2011, le Congrès des Députés espagnol a approuvé une motion exhortant le Gouvernement espagnol à actualiser les bilans fiscaux des 17 Communautés Autonomes et de les publier en novembre 2011. À l'heure actuelle, ils n'ont toujours pas été publiés.

Le Parlement de la Catalogne prépare une proposition de loi qui obligera à actualiser les bilans fiscaux annuellement.

Système actuel de financement des communautés autonomes espagnoles de régime ordinaire. Situation initiale

Le système actuel de financement détermine la capacité fiscale de chaque Communauté Autonome (CA). Ceci est déterminé selon le recouvrement des

impôts assignés à chacune des CA. Tous les calculs se font en termes homogènes quant à leur capacité normative, de façon à pouvoir effectuer des comparaisons entre elles.

CAPACITE FISCALE 2010

CA	Millions EUR	EUR <i>per capita</i>	index	classement
Madrid	17.057	2.641	133,3	1
Îles Baléares	2.692	2.434	122,9	2
Catalogne	17.629	2.347	118,5	3
Aragon	3.062	2.273	114,8	4
Cantabrie	1.337	2.258	114,0	5
Asturies	2.259	2.083	105,2	6
La Rioja	653	2.026	102,3	7
Castille-et-León	5.133	2.006	101,2	8
Valence	9.511	1.861	93,9	9
Galice	5.015	1.793	90,5	10
Castille-La Manche	3.599	1.715	86,6	11
Murcie	2.433	1.664	84,0	12
Andalousie	13.428	1.604	81,0	13
Estrémadure	1.675	1.513	76,4	14
Îles Canaries	1.767	834	42,1	15
TOTAL	87.250	1.981	100	

La Catalogne se situe 18,5% au-dessus de la moyenne espagnole. C'est la 3^{ème} CA en termes de génération d'impôts *per capita*, derrière Madrid et les îles Baléares.

1^{ER} PAS: FONDS DE GARANTIE DES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS (FG)

Ce fonds a pour objet d'assurer un accès uniforme aux services de base -santé, éducation et services sociaux- pour tou(te)s les citoyen(ne)s indépendamment de leur lieu de résidence. Chaque CA doit avoir la même quantité de ressources en faisant un effort fiscal similaire.

Les différents sous-fonds composant le FG sont distribués sur la base de l'indicateur de "population ajustée"¹, qui représente les nécessités de dépenses de chaque CA.

¹ Cet indicateur est basé sur la moyenne pondérée de sept variables: population (30%), superficie (1,8%), dispersion (0,6%), insularité (0,6%), population protégée équivalente (38%), population de 65 ans ou plus (8,5%) et population jusqu'à 16 ans (20,5%).

Ressources de ce fonds:

- Fonds horizontal: 75% des revenus fiscaux assignés à la CA
- Fonds vertical: transfert additionnel du Gouvernement espagnol, qui doit en principe évoluer selon le taux de croissance de ses revenus fiscaux² observé.

Ressources pour chaque CA après distribution du Fonds de Garantie

CA	FG allocation millions EUR	Ressources post FG millions EUR	EUR <i>per</i> <i>capita</i>	index	classement
Aragon	49	3.112	2.310	107,4	1
Castille-et-León	694	5.827	2.277	105,8	2
Îles Baléares	-190	2.502	2.262	105,1	3
Asturies	168	2.426	2.238	104,0	4
Catalogne	-911	16.717	2.225	103,5	5
Madrid	-2.700	14.358	2.223	103,3	6
Cantabrie	-24	1.313	2.217	103,1	7
Galice	1.153	6.168	2.205	102,5	8
La Rioja	52	705	2.187	101,7	9
Castille-La Manche	958	4.557	2.172	101,0	10
Estrémadure	680	2.354	2.126	98,9	11
Valence	1.179	10.691	2.091	97,2	12
Murcie	543	2.976	2.036	94,6	13
Andalousie	3.541	16.969	2.027	94,2	14
Îles Canaries	2.306	4.073	1.922	89,4	15
TOTAL	7.498	94.748	2.151	100	

Cette dotation partiellement nivelante ne modifie pas l'ordre des CA fixé en fonction de leur capacité fiscale initiale (honorant le principe d'ordinalité), mais provoque une profonde réduction des différences de capacité fiscale des CA. À ce stade, la Catalogne n'est qu'à 3,5% au-dessus de la moyenne espagnole *per capita*.

2EME PAS: FONDS DE SUFFISANCE GLOBALE (SG)

L'objectif principal de ce fonds est de garantir le *status quo* révisé, constitué par les ressources du système précédent, plus des moyens additionnels

² Ce taux de croissance ne considère que l'évolution des revenus fiscaux du Gouvernement espagnol à partir des revenus totaux provenant des impôts partagés avec les CA.

comprenant des compensations pour croissance de population et autres ajustements.

Ce fonds augmente les ressources globales du système et évite qu'une CA puisse perdre des ressources par rapport à l'application de l'ancien système en vigueur jusqu'en 2008.

Ressources: transfert additionnel du Gouvernement espagnol conçu pour évoluer selon le taux de croissance de ses revenus fiscaux observé.

Allocation: chaque CA obtient des ressources additionnelles jusqu'à son *status quo* révisé. Cette allocation est déterminée à partir de la différence entre les besoins de financement annuel de base –ressources de l'ancien système, plus contributions additionnelles du nouveau système– et les revenus provenant de sa capacité fiscale, plus transferts du FG.

Ressources pour chaque CA post Fonds de Suffisance

CA	FS allocation millions EUR	Ressources post FS millions EUR	EUR per capita	index	classement
Cantabrie	393	1.705	2.880	129,0	1
La Rioja	171	876	2.719	121,8	2
Estrémadure	580	2.934	2.650	118,7	3
Aragon	418	3.530	2.620	117,4	4
Castille-et-León	863	6.691	2.614	117,1	5
Asturies	299	2.726	2.514	112,6	6
Galice	770	6.938	2.480	111,1	7
Castille-La Manche	459	5.016	2.390	107,1	8
Catalogne	-152	16.565	2.205	98,8	9
Andalousie	1.081	18.049	2.156	96,6	10
Madrid	-436	13.922	2.156	96,6	11
Murcie	75	3.051	2.087	93,5	12
Îles					
Canaries	140	4.213	1.989	89,1	13
Valence	-597	10.094	1.975	88,5	14
Îles Baléares	-472	2.030	1.835	82,2	15
TOTAL	3.593	98.341	2.233	100	

Remarque: pour pouvoir comparer les CA, les ressources FS sont ajustées selon les compétences spécifiques assumées par certaines CA.

Cette allocation altère de façon significative le classement des CA par rapport à leur position initiale en termes de capacité fiscale.

La Catalogne descend de la 3ème à la 9ème position dans le classement et se situe à 1,2% en-dessous de la moyenne espagnole.

Contrairement à l'allocation FG, l'FS n'est pas conçu pour évoluer en tenant compte de la croissance ajustée de la population, ce qui renverse le mécanisme nivelant précédent et cause une perte significative de positions relatives.

3EME PAS: FONDS DE CONVERGENCE

Il contient 2 fonds: le Fonds de Compétitivité et le Fonds de Coopération.

- Fonds de Compétitivité: il compense partiellement les CA dont le financement *per capita* (revenu fiscal + FG + FS) est inférieur à la moyenne espagnole ou à leur capacité fiscale.

Les ressources sont distribuées parmi les CA bénéficiaires selon leur population ajustée. Toutefois, le montant total des ressources allouées à chaque CA est plafonné.

- Fonds de Coopération: les ressources sont destinées aux CA dont le PIB *per capita* est inférieur à 90% de la moyenne espagnole ou dont la densité de population est inférieure à 50% de la moyenne espagnole ou dont la basse densité de population maintient sa croissance en-dessous de 90% de la moyenne espagnole.

Les ressources sont réparties entre les CA bénéficiaires en distribuant la dotation totale à raison des 2/3 selon leur PIB per capita et 1/3 selon leur population (concernant le sous-fonds d'un tiers, aucune CA ne peut recevoir plus de 40% de ce sous-fonds).

Communauté Autonome	Fonds de Coopération	Fonds de Compétitivité	Fonds de Convergence
Andalousie	500	0	500
Aragon	51	0	51
Asturies	145	0	145
Îles Baléares	0	559	559
Îles Canaries	115	73	188
Cantabrie	0	0	0
Castille-et-León	338	0	338
Castille-La Manche	119	0	119
Catalogne	0	863	863
Estrémadure	164	0	164

Galice	380	0	380
La Rioja	12	0	12
Madrid	0	367	367
Murcie	80	62	142
Valence	0	1.115	1.115
TOTAL	1.905	3.038	4.943

RESSOURCES FINALES DE LA CA

Ces ressources finales composent les principaux fonds disponibles pour les Gouvernements Autonomes afin de financer les compétences dévolues aux CA. Ces ressources sont présentées en fonction de compétences spécifiques assumées par certaines CA pour pouvoir les comparer entre elles.

Communauté Autonome	M€	€ personne	index	classement
	Cantabrie	1.705	2.880	122,8
Estrémadure	3.099	2.799	119,4	2
La Rioja	889	2.757	117,6	3
Castille-et-León	7.028	2.746	117,1	4
Aragon	3.581	2.658	113,4	5
Asturies	2.870	2.647	112,9	6
Galice	7.318	2.616	111,6	7
Castille-La Manche	5.135	2.447	104,4	8
Îles Baléares	2.589	2.341	99,8	9
Catalogne	17.428	2.320	98,9	10
Andalousie	18.549	2.216	94,5	11
Madrid	14.289	2.212	94,4	12
Valence	11.209	2.193	93,5	13
Murcie	3.193	2.184	93,1	14
Îles Canaries	4.401	2.077	88,6	15
TOTAL	103.284	2.345	100	

Finalement, les Fonds de Convergence modifient la position finale relative en situant la Catalogne bien en-dessous de sa position initiale: la Catalogne obtient des ressources 1,1% en-dessous de la moyenne espagnole et se classe en 10ème position.

RESSOURCES FINALES, TERMES REELS (PPP-AJUSTE) INDEX

Les ressources sont ajustées pour refléter les différences de prix des CA.

Communauté Autonome	index	classement
Estrémadure	137.5	1
Cantabrie	127.2	2
Castille-et-León	125.0	3
Aragon	118.3	4
Castille-La Manche	117.1	5
Galice	115.1	6
Asturies	113.5	7
La Rioja	108.4	8
Îles Canaries	104.0	9
Andalousie	97.9	10
Îles Baléares	95.3	11
Murcie	94.3	12
Valence	93.4	13
Catalogne	91.2	14
Madrid	90.7	15

Note: calculs à partir d'un indice des prix à la consommation relatifs rapportés par FUNCAS (Fondation des caisses d'épargne espagnoles)

La Catalogne avait les prix les plus élevés en 2010 ; 8,5% au-dessus de la moyenne espagnole. En termes réels, la Catalogne obtient des ressources 8,8% en-dessous de la moyenne espagnole et est classée en 14ème position.

ÉVALUATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT

La Catalogne est classée 3ème en capacité fiscale; 18,5% au-dessus de la moyenne espagnole. Après l'application de l'ensemble des fonds du système de financement, la Catalogne obtient des ressources 1,1% inférieures à la moyenne espagnole et est déplacée à la 10ème position. En termes réels, ces ressources chutent à 8,8% en-dessous de la moyenne espagnole et à la 14ème position.

En termes nominaux, la Catalogne perd 7 positions et près de 20 points de pourcentage.

En termes réels, la Catalogne perd 11 positions et 27 points de pourcentage.

Ce système de financement ne respecte pas le principe d'ordinalité et est très arbitraire. Voici quelques exemples:

- 8 CA reçoivent davantage de ressources que la Catalogne en dépit de leur plus faible capacité fiscale (génèrent moins de revenus fiscaux),
- 3 CA ayant une capacité fiscale inférieure à la moyenne sont bénéficiaires de ressources supérieures à la moyenne espagnole,
- 3 CA sont en fin de comptes bénéficiaires de ressource bien qu'elles soient relativement riches (au-dessus de la moyenne),
- certaines CA ayant une capacité fiscale initiale similaire sont en fin de comptes bénéficiaires de ressources significativement différentes.

DISTRIBUTION DES TAXES ET IMPOTS

TAXES ET IMPOTS 100% TRANSFERES AUX CA

- impôts sur héritages et donations
- impôts sur la fortune
- impôts sur les transferts de la propriété et taxes sur le droit de timbre
- taxes sur les jeux de hasard
- taxes sur l'électricité
- taxes spéciales sur certains moyens de transport
- taxes sur les ventes au détail d'hydrocarbures pétroliers

Ils représentent 11,2% des revenus non-financiers du Gouvernement catalan (budget 2012).

TAXES ET IMPOTS PARTIELLEMENT TRANSFERES AUX CA

- 50% des impôts sur le revenu personnel
- 50% des TVA
- 58% des impôts (droits d'accises) sur les hydrocarbures
- 58% des impôts (droits d'accises) sur la production manufacturière de l'alcool
- 58% des impôts (droits d'accises) sur la production manufacturière du tabac.

Ils représentent 63,1% des revenus non-financiers du Gouvernement catalan (budget 2012).

Gouvernement de Catalogne
Ministère de l'Économie et de la Connaissance