

LES BALANCES FISCALS: QUANT PAGUEM I QUANT REBEM A CANVI

Per a ofrenar noves glòries a Espanya...

MAXIMILIÀ THOUS, 1909,
*Inici de l'himne oficial de
la Comunitat Valenciana*

Per a poder parlar de balances fiscals cal entendre primer els vincles de drets i deures que existeixen entre l'Estat i els ciutadans. Per això, abans d'explicar el concepte de balança fiscal és pertinent definir les característiques bàsiques de l'estat del benestar que gaudim en l'actualitat.

1.1. QUÈ ENTENEM PER ESTAT DEL BENESTAR?

Els estats occidentals actuals es basen en l'anomenat estat del benestar, entés com un conjunt de serveis públics desenvolupats pels governs amb finalitats socials i redistributives. Les tres potes principals de l'estat del benestar són les corresponents a la sanitat (universal i gratuïta), l'educació (que garanteix l'accés al coneixement a tots els ciutadans) i la protecció social (subsidiis per vellesa, atur,

pobresa). A més d'aquests serveis públics fonamentals, els estats assumeixen també un conjunt nombrós de responsabilitats en àmbits com la construcció d'infraestructures de transport i comunicacions, la seguretat civil i militar, el foment de l'activitat econòmica, etc.

Tots aquests serveis públics es financen principalment mitjançant tributs que paguem els ciutadans de manera directa o indirecta, el volum de recaptació dels quals està relacionat amb l'activitat econòmica i el nivell de renda. Per això l'estat del benestar ha anat guanyant pes en els països desenvolupats al mateix temps que es consolidaven les institucions democràtiques i s'experimentava el continuat creixement econòmic posterior a la Segona Guerra Mundial. A l'Estat espanyol es va endarrerir unes quantes dècades i va començar a ser important a partir del restabliment de la democràcia durant la dècada dels anys setanta del segle passat.

L'estat del benestar comporta unes elevades despeses, motiu pel qual durant els períodes de crisi econòmica es posa en dubte la continuïtat del model, ja que la manca d'activitat econòmica i l'increment de l'atur provoquen més despeses i menors ingressos. Un problema al qual se suma l'evolució creixent de la despesa lligada a l'envel·liment de la població i l'augment de costos de l'actual tecnologia sanitària. Aquests dubtes sobre la sostenibilitat del model d'estat es produïren ja durant la crisi energètica dels anys setanta, durant la curta crisi d'inici dels noranta i ara tornen a aflorar amb la molt més llarga recessió actual. Per això, ara més que mai resulta necessari defi-

nir clarament quines són les prioritats del benestar que desitgem, controlar-ne adequadament el compliment, analitzar el cost d'oportunitat de cada política pública i dotar així d'eficàcia i eficiència els serveis públics.

El sector públic té diferents instruments per a garantir l'estat del benestar. Pot prestar directament serveis com la sanitat i l'educació, o pot finançar entitats privades per tal que oferisquen aquests serveis de manera pública (escoles o hospitals concertats). D'altra banda, pot realitzar transferències per a garantir una renda mínima als ciutadans o per a facilitar, per exemple, l'accés al coneixement (beques) i als medicaments (subvencions totals o parcials). Així mateix, legisla per tal de regular la qualitat dels serveis públics o per establir uns mínims garantits per a tothom. L'Estat acompleix així una funció proveïdora dels serveis públics, però també redistribuïdora per la manera com assigna els recursos. Les famílies reben ingressos gràcies a la seua participació en l'activitat econòmica (renda bruta inicial), però a continuació el sector públic en recapta una part en forma d'impostos i cotitzacions socials. Posteriorment, l'Administració ho retorna amb inversions públiques, prestacions socials monetàries (pensions, beques...) i també en espècie (educació, sanitat, etc.). Tot aquest entramat necessita una política econòmica adequadament definida i un sistema fiscal ben estructurat.

En definitiva, som els ciutadans els que nodrim els pressupostos públics a partir de la nostra participació directa o indirecta mitjançant impostos, taxes i cotitzacions socials. No tots contribuïm igual, ja que a l'Estat espanyol

existeix un sistema tributari progressiu, que implica que –almenys en la seua definició– els individus amb més ingressos paguen proporcionalment més. Aquesta progressivitat descansa principalment en el funcionament de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), dissenyat de manera que té en compte la renda del contribuent. Una progressivitat que existeix, però que en molts casos és criticada per feble. En realitat, el sistema fiscal espanyol podria ser molt més progressiu sense alterar els tipus impositius actuals; simplement caldria reduir el frau, redissenyar alguns beneficis fiscals d'equitat dubtosa i fer desaparèixer determinats instruments fiscals, que ara són legals però que solen beneficiar contribuents amb rendes elevades. És a dir, el sistema fiscal espanyol necessitaria una reforma que solucionara els problemes de capacitat recaptatòria i que millorara l'equitat.

1.2. QUÈ SÓN LES BALANCES FISCALS?

Acabem de dir que els ciutadans contribuïm al funcionament de l'Estat amb una sèrie d'aportacions monetàries en forma principalment d'impostos i cotitzacions. Amb aquests ingressos els estats financen els nombrosos serveis públics que caracteritzen l'actual estat del benestar. No tots els ciutadans aportem el mateix, ni tampoc tots ens beneficiem dels serveis públics d'igual manera. Així, per exemple, els treballadors fem les nostres aportacions per mitjà de l'impost directe relacionat amb el treball; els

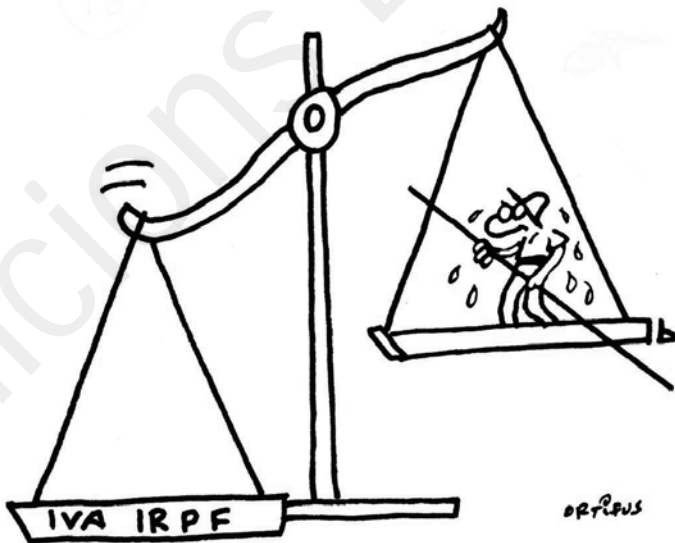
aturats reben prestacions socials; els joves trauen profit de l'educació; els jubilats perceben pensions; tots ens beneficiem de la sanitat; els consumidors hi contribuïm a través dels impostos indirectes relacionats amb el consum; etc.

Al llarg de les nostres vides anem passant per diferents circumstàncies i en alguns moments rebrem més del que aportarem, mentre que en altres contribuïrem més i percebrem menys. Així mateix, una persona amb ingressos elevats aportarà més que una altra amb ingressos precaris, perquè les seues rendes estan gravades a tipus superiors i també perquè sol consumir més.

El *saldo* o diferència entre les aportacions realitzades i els serveis rebuts depèn molt de l'edat de l'individu, de la seua renda i d'altres característiques socioeconòmiques particulars. En resum, podríem dir que un xiquet o un ancià reben molt del sector públic, mentre que un treballador d'edat mitjana aporta molt més del que rep. Ara bé, tots els habitants d'un mateix Estat han de ser tractats amb igualtat, de manera que persones amb característiques semblants han de percebre saldos semblants. Per tant, la seua localització geogràfica no hauria de ser motiu de diferències substancials en els serveis que reben, com tampoc en els impostos que paguen (si no és que un elevat grau d'autonomia permetera gestionar diferents preferències de l'estat del benestar).

Aquesta anàlisi anterior, l'hem plantejada en termes individuals, però podem proposar-la també en termes del conjunt dels habitants d'un determinat territori. Així és com naix el càlcul de les balances fiscals de cada comu-

nitat autònoma amb les administracions centrals, que són un instrument per a poder comparar els ingressos recaptats en un determinat territori amb les despeses que allí es realitzen. D'una banda, es mesuren les aportacions que els habitants i les empreses d'un territori fan a la hisenda central mitjançant les seues cotitzacions socials i els pagaments d'impostos (IVA, IRPF, impost de societats, impostos especials i altres). De l'altra, es quantifica la despesa que les administracions centrals realitzen en favor d'aquests mateixos habitants i empreses (béns i serveis públics, pensions, etc.). De la comparació entre els ingressos i les despeses territorialitzades s'obté un saldo que sintetitza si un determinat territori aporta més que rep (*dèficit fiscal*) o rep més que aporta (*superàvit fiscal*).



Com hem dit adés, dues persones amb característiques anàlogues haurien de tenir saldos anàlegs. Per tant, els conjunts d'habitants semblants haurien de tenir saldos fiscals semblants, amb independència del seu territori de residència. És a dir, la localització geogràfica no hauria de provocar diferències entre allò que s'aporta i el que es rep a canvi.

El càlcul de les balances fiscals a l'Estat espanyol va sorgir per a tenir un punt de referència del desequilibri fiscal existent en cada comunitat autònoma. Les primeres balances fiscals oficials es publicaren en 2008 amb informació referida a 2005¹ i no tingueren continuïtat. En 2014 se n'han publicat de nou, referides a l'exercici 2011² i amb el format de comptes públics territorialitzats, dels quals es pot extraure la informació necessària per a calcular les balances fiscals. A més d'aquestes dues estimacions oficials, altres investigadors o governs autonòmics també han fet els seus propis càlculs per a períodes més llargs³ o per a determinades comunitats autònomes.⁴

La principal dificultat en l'elaboració de les balances fiscals rau en la imputació territorial de determinats serveis públics, així com en la localització de la càrrega de determinats impostos. Per les seues característiques, hi ha serveis els beneficiaris dels quals s'identifiquen

1. Institut d'Estudis Fiscals (2008).

2. De la Fuente, Barberán i Uriel (2014b).

3. Uriel i Barberán (2007).

4. Generalitat de Catalunya (2013).

clarament, però n'hi ha d'altres respecte als quals cal establir criteris d'imputació. Per exemple, ens podríem preguntar a qui beneficia la despesa per la construcció d'un pantà: als individus que viuen en la mateixa zona?; als que viuen aigües amunt?; o potser als d'aigües avall? Així mateix, per la part dels ingressos, caldria decidir, per exemple, com es distribueixen els tributs pagats per una gran empresa que té un únic domicili fiscal, però desplega la seua activitat en diferents territoris.

1.3. DUES MODALITATS PRINCIPALS DE BALANCES FISCALS

En funció de com es realitza la imputació territorial dels ingressos i de les despeses, existeixen dos criteris principals per a les balances fiscals: el de *càrrega-benefici* i el de *flux monetari*. Cadascuna d'aquestes dues maneres d'abordar l'estimació atén a uns objectius:

- El mètode de *càrrega-benefici* valora l'efecte redistributiu entre territoris ocasionat pels ingressos i les despeses públiques. Els ingressos s'imputen al territori on resideixen les persones que finalment en suporten la càrrega. De la mateixa manera, les despeses s'imputen al territori en què resideixen les persones a què van destinats els serveis públics, amb independència del territori en què es produeixen aquests serveis.
- El mètode de *flux monetari* analitza la influència que l'acció del sector públic provoca sobre l'activitat eco-

nòmica d'un territori. Els ingressos tributaris s'imputen al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen (*objecte imposable*) i les despeses s'atribueixen al territori on es localitzen els serveis.

La diferència entre els dos mètodes es pot entendre millor amb un exemple: segons el criteri de flux monetari, el principal beneficiari de l'AVE Madrid-Barcelona seria Aragó, perquè allí es va dur a terme la major part de l'obra; mentre que segons el criteri càrrega-benefici, els més beneficiats serien Madrid i Catalunya, perquè els seus ciutadans són els principals usuaris del servei.

L'existència de dos mètodes diferents de càlcul ha generat apassionades discussions entre els defensors d'una perspectiva i de l'altra. Aquesta controvèrsia ha provocat durs enfrontaments entre el govern català i l'espanyol, perquè el primer defensa el criteri de flux monetari, mentre que el segon ha apostat pel criteri de càrrega-benefici.

L'objectiu d'aquest llibre és valorar la situació financera valenciana i considerem innecessari entrar en la polèmica de quina de les dues principals modalitats resulta més o menys avantatjosa. Malauradament, el poble valencià pateix dèficit fiscal tant amb un criteri com amb l'altre.⁵ El dèficit és més gran si s'observa des de la perspectiva del flux monetari, però també és important i sorprenent el resultat obtingut pel mètode de càrrega-benefici. Per això evitarem la polèmica i farem l'anàlisi

5. Institut d'Estudis Fiscals (2008).

partint de les dades oficials publicades pel Govern d'Es-panya en 2014, basades en el criteri de càrrega-benefici i centrat a reflectir els aspectes redistributius. Amb aquest criteri ja serà suficient per a mostrar alguns resultats atípics del cas valencià.

1.4. ÉS LòGIC QUE HI HAJA COMUNITATS AUTÒNOMES AMB DÈFICIT FISCAL I ALTRES AMB SUPERÀVIT?

La resposta a aquesta pregunta depén del tipus de relació que adopten els territoris. És evident que no podríem parlar de dèficit ni de superàvit fiscal si ens referíem a territoris totalment independents entre si. Ara bé, segons la Constitució espanyola, l'anomenat *Estat Espanyol de les Autonomies* s'organitza territorialment en municipis, províncies i comunitats autònomes, de manera que totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, al mateix temps que es declara la solidaritat interterritorial. A aquesta característica cal afegir el fet que el sistema fiscal espanyol és progressiu –com ja hem comentat abans–, de manera que els individus amb rendes elevades pagaran proporcionalment més que els individus amb rendes escasses. Aquesta és la base teòrica del sistema fiscal espanyol, encara que l'elevat frau i l'enginyeria fiscal poden estar perjudicant aquest lloable objectiu.

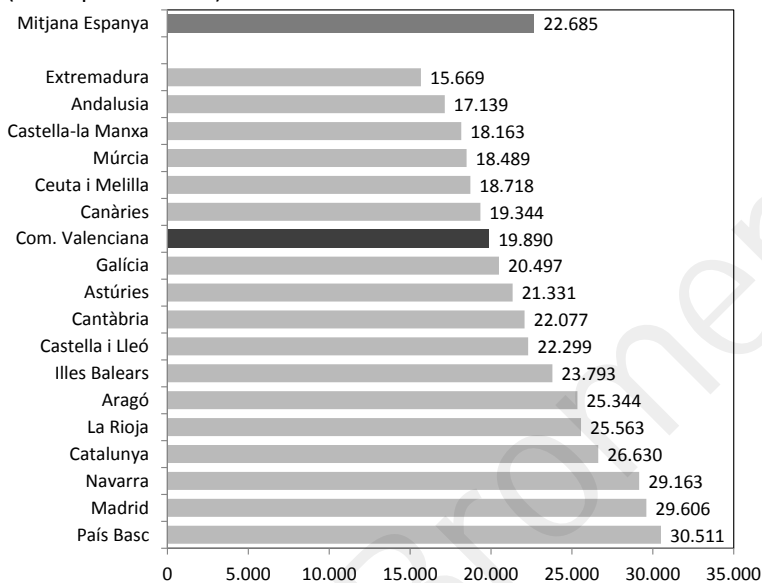
La conjunció d'un sistema fiscal progressiu junt amb la solidaritat entre autonomies hauria de conduir a una

situació en què les comunitats autònomes amb rendes per habitant superiors presentaren dèficits fiscals, mentre que les comunitats autònomes (CA) amb rendes inferiors gaudiren de superàvits fiscals. Aquest seria un resultat lògic del sistema, encara que no significaria que quedara exempt de polèmica, a causa de les diferents interpretacions del grau de solidaritat que cadascú està disposat a acceptar entre individus i territoris.

Pel que fa al producte interior brut (PIB), és la suma de tots els béns i serveis finals produïts en un determinat territori durant un any, excloent el consum intermedi utilitzat en la producció. Des d'una altra perspectiva, el PIB equival també a la suma de les rendes o ingressos generats durant un any. Quan el PIB s'expressa en relació amb el nombre d'habitants, es converteix en l'indicador més utilitzat per a mesurar la renda relativa d'un país: el PIB *'per capita'* o *renda 'per capita'*. No obstant això, el PIB és un indicador insuficient per a mesurar completament el benestar econòmic i social d'un país perquè no té en compte la distribució de les rendes, ni les externalitats negatives, ni els diners destinats a activitats destructores del benestar. Per aquests motius el PIB és criticat i s'han proposat altres indicadors per tal d'esmenar-ne els defectes, però hui en dia no existeix cap altre indicador amb un ús tan generalitzat per a fer comparacions.

Gràfic 1. PIB *per capita* en 2011.

(euros per habitant)



Font: INE i elaboració pròpia.

El gràfic 1 mostra l'ordenació de les comunitats autònomes en 2011 segons el PIB per habitant. Hem utilitzat 2011 perquè és el mateix any per al qual disposem d'estimacions de les balances fiscals i així facilitem la comparació amb gràfics posteriors. De l'observació de les dades, crida l'atenció l'elevada diversitat entre territoris, fins al punt que la comunitat amb més renda *per capita* (País Basc, 30.511 euros per habitant) quasi duplica la que té la menor (Extremadura, 15.669 euros per habitant). La Comunitat Valenciana, amb 19.890 euros per persona, se situa un 12,3% per sota de la mitjana estatal de 2011.

En un Estat amb aquestes notables diferències de renda per habitant, amb un sistema fiscal progressiu

i amb un disseny territorial que inclou la solidaritat entre comunitats, és previsible que existisca dèficit fiscal en les comunitats més riques i superàvit fiscal en les pobres.

Edicions Bromera