

BALANCES FISCALS, AUTOGOVERN I DEMOCRACIA

Tot i que l'elaboració d'estudis que mesuren els fluxos fiscals entre les diferents administracions té una llarga tradició que es remonta a la segona república, una bona part d'aquests veuen la seva llum pública amb l'arribada de la democràcia – en particular a la segona meitat dels 70. La dificultat però de treballar sobre dades reals (la informació estadística era molt precària) forçava que aquests estudis fossin poc més que simples estimacions que recullien tant intuïcions –sovint fundades–, com hipòtesis de treball teòriques d'estudiosos de la hisenda pública.

Ha estat en la segona meitat dels 90 quan el nombre d'estudis d'anàlisi dels fluxos fiscals s'ha incrementat notablement. Cal esmentar que els primers es centraven en l'estudi dels saldos fiscals entre Comunitats (principalment Catalunya i el País Valencià) i l'Administració Central de l'Estat. El problema d'aquests estudis era la seva relativa heterogeneïtat metodològica que impedia posteriorment la seva comparació i l'extensió de manera homogènia dels resultats a altres regions. Tot i això, alguns estudis recents s'han fet ja tenint en compte totes les CC.AA així que al menys es poden comparar els saldos de les diferents regions en un mateix estudi.

L'explicació la trobem en el creixent interès que ha despertat en els investigadors l'estudi i reforma del sistema de finançament autonòmic. En el model previ a la descentralització fiscal les decisions que afectaven les regions estaven totalment centralitzades i aspectes com la distribució territorial de la despesa o de les inversions es preïen sense cap lectura política sobre en quina mesura es tenien en compte les voluntats dels ciutadans sobre el territori. De fet, aquest no tenia cap relevància política ni constitucional. En conseqüència, l'origen territorial dels recursos dels que es nodria l'Administració pública era totalment desconegut (irrelevant).

Actualment, les CC.AA. han rebut moltíssimes competències però les fonts de recursos segueixen estant controlades per l'Administració Central. Més encara, s'ha produït un fenomen per al qual les polítiques de despesa més elàstiques respecte del desenvolupament social i a les necessitats ciutadanes estan a mans de les CC.AA., però sense uns mecanismes de finançament que garanteixin suficientment la seva satisfacció. Un Estat central doncs que s'ha situat en una posició molt còmoda (controla la major part dels ingressos fiscals importants, tot i que les competències de despesa social les té en bona part transferides), que li permet dictar les polítiques condicionant el seu finançament.

En general, el model que fixa els recursos que les CC. AA. han de rebre no és massa objectiu i està molt subjecte, per tant, a les cojuntures polítiques. El resultat és un model en el qual les regions competeixen entre elles per a la captació de recursos (despretigiant així l'Estat autonòmic com a 'olla de grills') i les seves insuficiències poden acabar traduïnt-se amb l'evidència manipuladora de que la descentralització està posant el perill l'estat del benestar i la cohesió social.

Així doncs, la descentralització de les fonts de recursos és un dels aspectes fonamentals de tot sistema de finançament. Però precisament aquesta descentralització posa a sobre de la taula un aspecte de cada vegada més crucial: el dels saldos fiscals (que dona als ciutadans de les CC.AA. l'Administració central respecte del que recapta) i una qüestió fins ara obviada en les negociacions: el nivell de solidaritat regional que aquesta actuació provoca. Donades les diferències en les capacitats fiscals d'un estat tant plural com és l'espanyol, això afavoreix una lectura política i democràtica del que les CC.AA. reben i aporten globalment al conjunt del sistema.

És aquí on resideix la importància de les Balances Fiscals. Amb la informació de les balances els governs autonòmics poden conèixer millor quina és la seva situació pel que fa al conjunt de les relacions fiscals de les distintes Administracions territorials (qui aporta què i com ho aporta vist l'origen del seu finançament). Addicionalment, la informació continguda en les balances pot servir com instrument de negociació política del nou model de finançament autonòmic, ja que hi aporta una major transparència en el procés de negociador.

Finalment, una altre contribució indubtable de les balances fiscals és que permetran millorar el grau de coordinació entre les diferents administracions i fer més eficient l'assignació de recursos.

Tot i les seves avantatges, per un motiu o per un altre, els estudis sobre balances fiscals han rebut moltes crítiques.

En primer lloc els crítics han insistit en què el receptor de les polítiques redistributives no són les regions, sinó els individus i que per tant els resultats de les balances fiscals no tenen molt sentit perquè el què importa no són els saldos regionals (que seria l'agregat dels saldos dels individus en una regió), sinó els individuals. Això, però no és del tot coherent en un model descentralitzat on part de les decisions de ingressos i despeses les decideixen les mateixes regions i on gran part dels recursos que aporta l'Administració Central no son en base a la prestació de serveis individuals específics sinó com a transferències incondicionades. Son les polítiques autonòmiques que haurien aquí de prevallar per sobre de les de l'Estat a les CC.AA.

En segon lloc, les crítiques es centren en l'heterogeneïtat metodològica que hi ha entre els diferents estudis, lo qual es manifesta també en una important dispersió de resultats. Com veurem més endavant, les dificultats tècniques en l'elaboració d'una balança fiscal no són poques. Però cal esmentar que els que fan aquesta crítica pensen en les balances fiscals com a instrument per mesurar quins són els beneficiaris últims de la despesa pública o sobre qui recau en darrera instància la càrrega impositiva. Bé, nosaltres pensem que aquest no és l'objecte de les balances fiscals. Es tracta de fer una imputació dels recursos i càrregues sobre una base territorial, i no d'agregar els suposats beneficiaris de les polítiques públiques segons el seu lloc de residència. A més, l'elaboració de les balances segons els beneficiaris de les polítiques exigeix una bateria d'hipòtesis i supòsits que tot i

permetre determinar uns saldos fiscals no es sustenten sobre cap base empírica sòlida i per tant no són alienes a la discrecionalitat dels autors.

La tercera de les crítiques es refereix a la utilització partidista i interessada (donada la disparitat de resultats segons cada estudi) que en puguin fer els polítics. A això cal contestar que en la mesura en què l'elaboració de les balances sigui tècnicament correcta, la utilització partidista no ha d'impedir que es segueixin fent sinó que ha de fer més explícits els objectius i tècniques d'estimació.

Finalment, els crítics es demanen quin ús poden tenir les balances. És prou obvi que en una societat del benestar els individus rics (i les regions) transfereixen recursos als més pobres. Això no ha de ser objecte de discussió, però sí ho ha de ser el nivell de suficiència (donada la capacitat i l'esforç fiscal) i la solidaritat que ha de tenir el sistema. Per exemple, la qüestió de fins quin punt unes CC.AA. han de transferir recursos a les altres és una pregunta encara sense resposta al model espanyol, però que sí s'hauria de plantejar i resoldre, tal i com ho han fet models federals més desenvolupats com Canadà o Alemanya.

Com s'elabora una balança fiscal

Previ als càlculs dels saldos fiscals regional, s'han de seguir una sèrie de passos per tal d'explicitar la metodologia que es seguirà. Aquesta explicitació del conjunt de supòsits i hipòtesis sobre els quals es basaran els càlculs és molt important per tal de poder situar els resultats obtinguts. Tal i com han mostrat alguns autors, la metodologia que es segueixi determina enormement els resultats i per tant, conèixer la metodologia permetrà comparar o no els resultats dels diferents estudis. Així mateix permetrà fer anàlisis de sensibilitat, que consisteixen en estudiar com varien els resultats en un mateix estudi, però variant les hipòtesis sensiblement.

El primer que s'ha de fixar és l'àmbit institucional d'estudi. En les balances es consideren les actuacions d'aquelles administracions amb un àmbit geogràfic que vagi més enllà de la regió. Generalment es prenen com a referència l'Administració Pública Central i la Seguretat Social i s'exclou el sector públic empresarial. Un dels problemes que es presenten és quin tractament donar a les operacions amb les Institucions Comunitàries Europees.

En segon lloc, s'han de determinar les bases de dades que es poden considerar. Aquestes dades sembla lògic que han de complir el requisit que donin informació sobre totes les CC.AA.. Això és així per tal de que la informació que s'està utilitzant hagi estat elaborada de forma homogènia per totes les CC.AA.. Si s'utilitzassin diferents fonts per cada regió, aleshores les dades serien difícilment comparables.

En tercer lloc, i més important des d'un punt de vista metodològic, s'ha de fixar l'enfocament a seguir per a l'estimació de la balança. Hem de distingir els impostos de la despesa pública.

Pel que fa als impostos es pot seguir l'enfocament de la incidència, que preten establir qui soporta efectivament la càrrega dels impostos. L'altra possibilitat és seguir el criteri de la recaptació territorialitzada. Aquest enfocament exigirà que es facin alguns supòsits per tal d'assignar territorialment la recaptació d'alguns impostos, perquè la recaptació de determinats impostos està molt concentrada a Madrid, per qüestions d'operativitat en la gestió tributària.

Pel que fa a la despesa, també es poden seguir dos enfocaments diferents. En primer lloc es pot aplicar l'enfocament del fluxe monetari, que persegueix identificar quí són i on són els perceptors dels pagaments fets per l'Administració. En segon lloc, hi ha l'enfocament del fluxe del benefici, que preten establir la destinació territorial dels beneficis derivats del consum dels béns i serveis proveïts per l'Administració Central. Aquest segon enfocament dóna importància a la localització dels consumidors, dels beneficiaris. Per això caldrà establir una sèrie de supòsits per tal d'identificar-los.

En quart lloc, un cop fixats els enfocaments que s'aplicaran tant a la despesa pública com a la part d'ingressos, es fa necessari una identificació més precisa de quins seran les figures impositives a considerar i quines partides de despesa es tindran en compte. Quant als ingressos serà necessari tenir en compte que hi ha determinades figures que han estat cedides a les Administracions Autonòmiques i que hi ha CC.AA amb règims diferents (Canàries, País Basc i Navarra). Així mateix s'hauran d'excloure els ingressos que les administracions obtenen en condicions de mercat (ingressos per operacions financeres, ingressos per interessos efectius, ingressos per vendes residuals i alienació d'inversions reals, etc), i aquells que són meres operacions comptables, que no tenen partides reals (amortitzacions).

Quant a les despeses, s'ha de procedir a identificar detalladament les partides de despesa que seran considerades. Aquí caldrà definir quin serà el tractament de la despesa en interessos del deute, les transferències entre les diferents institucions de l'Administració Central.

Encara que no estigui lligada ni a la despesa ni als ingressos, una font important de discrepància metodològica la trobem en el tractament que ha de rebre el dèficit públic de l'Administració Central o de la Seguretat Social. Pensem que si hi ha dèficit vol dir que hi ha molta més despesa (que serà assignada territorialment) que ingressos. Per tant, l'assignació de la quantitat de despesa diferirà de la dels ingressos i això introdueix un problema a l'hora d'interpretar els resultats dels saldos fiscals territorials.

Finalment, un cop es coneixen totes les partides d'ingressos i despeses que han de ser assignades territorialment, caldrà definir una bateria d'indicadors per tal de fer aquesta assignació. És a dir, es tractarà de crear una sèrie d'indicadors d'imputació territorial. Aquests indicadors acostumaran a ser diferents per cadascuna de les partides i fins i tot hi ha vàries possibilitats per cada partida.

Per tant, tot i que no s'ha entrat a analitzar a fons la validesa de cadascun dels enfocaments ni s'ha tractat de definir els problemes que comporta un indicador d'imputació territorial o un altre, queda palesa la complexitat del procediment seguit per arribar a determinar un saldo fiscal. Més important, es posa de manifest la gran quantitat de criteris a seguir que estan subjectes a la discrecionalitat dels autors. Els resultat de la necessitat de definir tants elements de forma simultània es manifesta en una enorme disparitat en els saldos finalment estimats, no ja entre autors que han seguit diferents metodologies sinó fins i tot en les estimacions que realitzi un mateix autor però canviant els indicador d'imputació territorial.

Una mostra de la disparitat de resultats per el cas de les Illes Balears.

A continuació presentem una mostra de les disparitats de resultats que podem trobar en els saldos fiscals. El treball de referència, sobre el qual s'hi afegixen hipòtesis alternatives, correspon a un treball de Castells et al (2000)¹. Aquest primer resultat correpon a l'estimació fet utilitzant les hipòtesis més estàndar de la literatura: aplicant el principi del fluxe del benefici en la despesa; ajustant per els fluxes amb la UE i sense ajustar per el dèficit de les Adcions. Públiques Centrals. Com es pot veure, aquesta primera estimació ens diu que les Illes contribueixen al finançament de l'Administració Pública Central de l'Estat amb un 6,9% de la renda que generen.

Comparació saldos fiscals per les estimacions més desfavorables i més favorables per Balears.					
Treball de Referència	de	Estimacions més desfavorables		Estimacions més favorables	
Milions pta	% sobre VAB	milions pta	% sobre VAB	milions pta	% sobre VAB
-110.359	-6,9	-265.654	-16,6	-19.142	-1,2
				-74.366*	-4.6*
Font:	Ramon Barberán (2001) "Las variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de Balanzas Fiscales Regionales" Mimeo, Universidad de Zaragoza				
(*)=correspon a la mateixa estimació però sense considerar els interessos efectius com a despesa					

Les altres dues estimacions parteixen de la mateixa base conceptual (comparteixen enfocaments) però varien respecte alguns criteris d'imputació. Aquesta forta diferència es deu a que en aquesta darrera estimació s'inclouen els interessos efectius entre les despeses a imputar.

Els resultats de les estimacions més desfavorables es corresponen amb un càlcul que incrementa els ingressos a imputar (incrementa les aportacions que fan les

¹ Castells, Barbera, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruíz-Huerta (2000), *Las blanzas fiscales de las CC.AA (1991-996). Análisis de los flujos fiscales de las CC.AA con la Administración Central*. Editorial Ariel, Barcelona.

regions a l'Administració Central), mentre que redueix les despeses a assignar territorialment. És per això que el saldo negatiu augmenta considerablement. L'efecte tan considerable es deu a que en aquest cas la imputació de l'IVA es fa en base al consum final de les famílies residents en el territori i no respecte al VABcf. Per explicar el resultat cal tenir en compte que el consum dels no residents a les Illes és elevadíssim, per això quan s'imputa en base al consum dels residents només, hi ha un increment considerable de recursos que es considera que paguen residents, quan en realitat no és així.

Els resultats utilitzant els criteris més favorables són considerablement diferents respecte els dos anteriors. En aquest cas, s'han escollit aquells indicadors que inflen més les despeses a territorialitzar i redueixen considerablement les aportacions que fan les regions a l'Administració Central. Si aquests interessos no els consideren, aleshores els resultats tornen a canviar considerablement.

Si algun agent volgués fer un ús partidista d'aquests resultats hauria d'anar molt en compte, perquè els resultats que presentàs, serien fàcilment rebutjables, només canviant les hipòtesis. A més, els resultats per una regió aïllada no són una bona referència, perquè si bé les Illes tenen un saldo clarament negatiu, hauriem de comparar amb els saldos de les altres regions i veure si realment regions amb un nivell de riquesa inferior al de les Illes estan aportant més o menys.

De fet, l'estudi del quan n'hem obtingut els resultats aporta dos resultats interessants. En primer lloc, s'utilitzin els criteris que s'utilitzin, les Illes Balears, Catalunya i Madrid són les tres úniques que sistemàticament repeteixen saldos negatius, independentment dels supòsits que s'utilitzin. En segon, lloc, la ordenació respecte a aquestes tres comunitats sempre segueix el mateix ordre: la regió amb un saldo negatiu superior (en termes de VAB) sempre és Madrid, seguit de les Illes i en tercer lloc de Catalunya.

Finalment destacar una dada alternativa i més contundent: el de les diferències entre renda generada i disponible per càpita (el joc precisament dels impostos directes i les subvencions a les famílies en constitueixen, bàsicament, la diferència).

A Espanya, l'eforç redistributiu entre CC.AA. ha estat una constant a les dues darreres dècades. Una manera directa de veure-ho es apuntar les diferències entre la renda generada (primària, o de retribució de factors) de les distintes CC.AA. i la seua renda disponible (al final del procés redistributiu). Si una comunitat té, a més, una proporció de empleu públic superior a la mitja estatal, aquest nou biaix subvencionador s'hi hauria d'afegir. Les xifres que ofereix el quadre següent son en termes constants i per càpita.

Diferències entre renda generada i disponible per càpita

	1973	1980	1990
Andalusia	-9601	1496	-1712

Extremadura	-31368	-25278	-10520
Galícia	-52154	-6968	12000
conjunt estatal	12258	39063	71013
Catalunya	62000	81327	138106
Madrid	56924	110671	164074
Pais Basc	55743	97364	114134
Illes Balears	7432	435	118505

Mentres que per al conjunt de l'Estat s'ha d'esperar sempre com a diferència entre les dues rendes un saldo positiu (no tot el que resta de les fonts es retorna en transferències directes: el consum i la inversió pública fa per la diferència), Extremadura no tan sols no aporta en aquest últim propòsit en termes de saldo net, sinò que encara hi resta. De manera similar, en termes generals, per a Andalusia i Galícia. A l'Estat espanyol, i malgrat aquest esforç -finançat bàsicament per Madrid (si be la capitalitat introdueix soroll en aquest cas), Catalunya, País Basc i més recentment per les Illes Balears-, comunitats com Andalusia mantenen reiteradament nivells de desigualtat personal intern molt alts, més grans que els corresponents a la mitja estatal i no millorant la seua situació al llarg del temps (F.J. Callealta i alt., a Pena Traperó, 1996). I això repetim, malgrat un esforç redistribuidor estatal considerable: La renda primària que es transfereix augmenta del 2.16% l'any 1973 al 9.23% l'any 1991. Les Illes, en aquest sentit, transferia el 7.8% de la seva renda primària l'any 1990.

Un càlcul aproximat per a 1998 (dades 2001 de la Fundación BBV) a partir de la diferència entre renda bruta generada i renda familiar bruta disponible ens diria que mentre el diferencial mitjà per al conjunt de l'Estat és de un 28.52% (la primera xifra, obviament més gran que la segona), per a Les Illes és d'un 33.42%. Això equival a un 'excés' de 135 mil milions de ptes, o el que és el mateix, un 7.2% del PIB de les Illes del mateix any. L'evidència sembla doncs prou clara.

Guillem López Casasnovas

Catedràtic d'Hisenda Pública de la Univ. Pompeu Fabra, i coordinador del llibre *Cataluña y España: una relación económica y fiscal a revisar*, patrocinat per Omnium Cultural i dir. de 'La Balança fiscal de Catalunya 1985-1998' Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, 2000.

Joan Rosselló Villalonga

Professor d'Hisenda Pública de la Univ. Illes Balears i col.laborador en *La Balança Fiscal de Catalunya, 1989-1993* encarregat per l'Institut d'Estudis Autònoms.