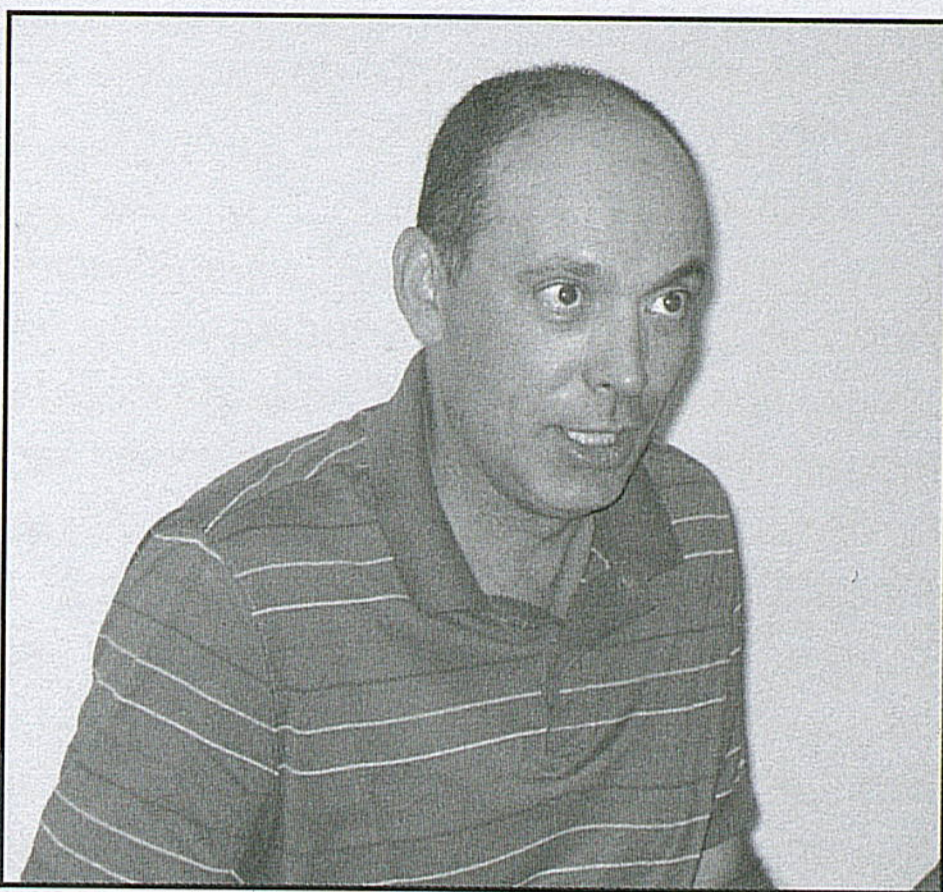


El trencaclosques de la fiscalitat



Jaume Serra i Serra

Bon dia a tothom,

El passat mes de juny vaig rebre un missatge telefònic seguit d'una trucada del Sr. Toni Pol en què em demanava si podria assistir com a ponent a la Universitat d'Estiu de Prada de Conflent, ja que s'organitzava, com és costum en aquestes dates, una jornada amb Andorra com a tema central. Es tractaria de discutir sobre la fiscalitat a Andorra.

És clar que m'hi convidava com a president de la comissió de Finances i Pressupost del Molt Il·lustre Consell General, però que, pel marc en què se celebrava; podia defugir les tibantors pròpies del càrrec i expressar les meves opinions *sense cotilla*, si em permeten l'expressió. Va recordar-me que podia dir coses a títol personal, ja que no hi assistia com a representant de cap grup polític; que podia expressar-me lliurement, que no es tractava de defensar cap programa polític...

Vull començar, doncs, agraint-li per una banda la invitació i per l'altra aquesta *llibertat de càtedra* que m'ha permès organitzar les meves reflexions com m'ha donat la gana. Espero ser digne d'aquesta confiança i que vostès no ho lamentin després de sentir-me. Com ja suposo que vostès saben, avui es parla de fiscalitat (després del que els ha caigut a sobre durant tot el dia...).

La primera preocupació que vaig tenir quan vaig rebre l'encàrrec de la xerrada va ser de què parlaria. Sóc conscient que la matèria és feixuga, avorrida, espessa i que és força difícil mantenir l'atenció i l'interès del públic; francament estava preocupat i vaig estar a punt de declinar la invitació, ja que el tema no és dels que més m'agraden. Vaig rebre de l'organització una llista amb els diferents aspectes que avui es tractarien i sobre els quals podria enfocar la meva intervenció. Doncs bé,

lamentoso dir que no parlaré de cap dels temes que em van suggerir i de tots a l'hora. M'explicaré.

Vaig rebre una llista, com ja he dit, que recollia sota l'epígraf *preprograma* (esborrany previ) el següent: *Presentació, el perquè de la fiscalitat, El model ideal, Història de la fiscalitat andorrana, La fiscalitat des del món de les finances, El model liberal, El model socialdemòcrata, El model Verd, El model centrista, El model renovador, L'hoteleria i la nova fiscalitat, Els marges fiscals per al comerç, La fiscalitat i els sindicats, Qualitat de vida i fiscalitat, La fiscalitat i la competitivitat, Fiscalitat i empresa, La logística fiscal, Els professionals liberals i la fiscalitat, Turisme i fiscalitat, Les competències fiscals, Creixement i fiscalitat, La fiscalitat dels microestats, Les exigències de fiscalitat, L'Institut Nacional Andorrà de Finances, Les aspiracions comunals en fiscalitat, La visió fiscal de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis, Els tècnics de la fiscalitat, El món de la construcció i la fiscalitat, La fiscalitat del sector immobiliari, L'aplicació governamental del model liberal, La sostenibilitat fiscal.*

Aquesta llista va inspirar-me de seguida; és el que ha inspirat les reflexions que avui exposaré (inclòs el títol). Parlaré del trencaclosques de la fiscalitat.

Dues són les idees que vull ressaltar en la xerrada d'avui:

- la primera, que la fiscalitat és un trencaclosques. Literalment això; un conjunt de peces que es pressuposa que acabaran formant una meravellosa imatge com la que trobem en les capses dels trencaclosques i que és la referència per construir-los. Suposo que tots vostès saben de què parlo. Suposo que coneixen aquests meravellosos estoigs que es veuen al prestatges de les botigues, de 100, 500, 2.000, 5.000, 10.000 peces, acompanyats de la imatge d'un castell, una posta de sol, un paisatge del Carib amb palmeres i sorra blanca... Fixin-se que totes les fotos evoquen situacions idíl·liques (no és casual);

- i l'altra, que el trencaclosques no es compra a la botiga mai fet, és a dir acabat. Cal muntar-lo. A cap de vostès no se'ls escapa com n'és de difícil resoldre un trencaclosques. Tots vostès, segurament en algun moment de la seva vida, han tingut a les mans una d'aquestes meravelloses capses que contenen infinitat de petites peces que han de servir per reproduir la imatge que presideix la tapa de la capsa en qüestió. Tots, en enfrontar-nos al repte de reproduir la imatge bocinet a bocinet, tenim una doble garantia: les peces hi són totes i podrem reproduir la imatge de referència, ja que les peces corresponen unívocament al dibuix de la capsa.

Doncs bé, el nostre particular trencaclosques fiscal es diferencia dels de les botigues que de vegades les peces no hi són totes..; en tenim de més, en falten, algunes són d'un altre trencaclosques... Ah, i el més important: no podem recla-

mar al fabricant que ens *torni els diners per producte defectuós*. En relació amb això és força il·lustrativa la reflexió feta, ja a final del segle XVIII i començament del XIX, per Jean Batiste Say (1767-1832). Quan explica l'anècdota que va viure en una estada a Londres, diu el següent: "Un dia vaig veure entrar al local un parell de paletes amb totxos i morter. No semblava que calgués fer cap reparació. Però hi havia dues finestres a la meva habitació, i el Parlament, o més ben dit el ministre, acabava de decretar un impost a les portes i les finestres. Després de calcular que una finestra era suficient per la feina que es feia a la meva habitació, el meu amfitrió va fer tapiar l'altra. Vaig pensar aleshores que tindríem un plaer menys i que la finestra tapiada no aportaria res al Tresor Públic. Aquesta va ser, pot ser, la primera de les meves reflexions sobre l'economia política."

Espero que aquesta perplexitat de fa dos segles ens serveixi avui en dia. De totes formes és ben sabut que l'home ensopega força vegades amb la mateixa pedra. La construcció d'un model fiscal consisteix, de forma resumida, a establir coercitivament una sèrie d'impostos que han de representar la base fonamental dels ingressos del sector públic i que permetran l'escaient despesa. És una bajanada, però cal recordar que ingresseu per gastar (o per tornar el que ja hem gastat). Els ingressos públics no són per tenir-los en una caixa forta. "*El dinero en el campo no en el banco*, que diria en Joan Cruyff.

La construcció d'un model fiscal està, per tant, molt lligada al nivell de despesa que hem decidit. Dues forces tectòniques es desplaçaran alhora: la propensió a gastar i el rebuig a pagar. Tots sabem què passa quan les plaques es freguen: terratrèmols, tsunamis, erupcions volcàniques, etc. Coneixedors d'aquesta realitat, hem de ser especialment curosos en l'elecció del trencaclosques que hem de construir.

Primer repte: la foto que triem a la capsa del trencaclosques. El total d'ingressos que recapta el sector públic és la suma de tots els tributs que ingressa l'Estat amb el seu poder coercitiu. La fiscalitat no és voluntària, com ja he dit. Cal recaptar ingressos per fer front a les despeses de l'administració, com també he dit. El primer dilema és que el nostre trencaclosques tindrà una foto de referència. Qui la determina? El pressupost votat i aprovat (pel Consell i els comuns) és la resposta més immediata i sens dubte és certa. Quina és o hauria de ser?

Al meu entendre dos paràmetres fonamentals la determinen –tret de posicions extremes que van des del que podem anomenar anarquistes llibertaris negadors de l'Estat o precursors del mini-Estat (teoria llibertària de la justícia de Nozick) fins al socialisme més real, en què tot és Estat. És a dir, des dels que pensen que no cal Estat fins als que pensen que cal que tot ho sigui.

El primer és tot aquell conjunt de valors de la societat que hem anat configu-

rant i que formen part del *cabal social*. Entenc per això la suma de totes les despeses que es fan per compte de tots i que hem universalitzat amb independència de la capacitat econòmica individual i m'atreviria a dir, amb independència de la variacions de generació de riquesa anyal. La suma de la despesa és el resultat de les preferències revelades pels ciutadans d'una col·lectivitat i que un cop assolides ja formen part del que podríem anomenar *nivell de despesa socialment compromesa*; és en certa forma una xifra estructural. Em refereixo a determinats nivells de protecció social, educació, seguretat..., que formem part del que anomeno *cabal social*; és políticament transversal i no es posa en dubte, ja forma part dels nostres valors. Pensin vostès, per exemple, en el sistema educatiu andorrà: universal, gratuït, amb transport subvencionat... Difícilment es pot discutir de soca-rel el model; tret que la relació cost-benefici sigui absolutament desproporcionada i s'escaigui una *reforma ineludible*. I afirmo que és estructural en la mesura en què malgrat que hi hagi coincidència política les dificultats per afrontar una reforma són força complexes. És una despesa compromesa per a més d'un exercici, en la mesura en què està instal·lada en el curt termini en els nostres pressupostos. En aquest sentit vull que pensin en les diferents opinions sobre el volum de despesa pública en molts països veïns, en els quals, malgrat que hi ha la coincidència més o menys general que és necessari rebaixar-la, no es rebaixa. A tall d'exemple, la situació d'Alemanya, on ni tan sols una *gros koalition* ha estat capaç d'afrontar reformes.

Pensin també, per exemple, en una hipotètica reforma de l'administració andorrana que suposés un reducció dràstica del funcionariat. Convindran amb mi que seria força difícil una reforma d'aquesta magnitud en un sol exercici, dos o tres. Torno a dir que una part de la despesa és estructural i que, com a tal, no es pot modificar en el curt termini, malgrat la coincidència que cal fer-ho.

El segon paràmetre: el volum d'inversió en obra d'infraestructures necessari per continuar en una via de creixement sostingut i sostenible. Efectivament, un territori, per mantenir els seus nivells de renda i benestar, cal que realitzi inversions en infraestructures, que malauradament no podem trobar als prestatges d'una botiga. És a dir, no estan en estoc. Cal preveure-les amb temps, planificar-les, i requereixen temps d'execució. D'un dia a l'altre no les podem comprar. Tenim massa cues? A la botiga, i cinc quilòmetres de carreteres, dos túnels i quatre ponts. Falta aigua? Una planta de cloració i una xarxa nova... Són inversions molt importants en l'import i en què l'efecte d'*economia externa* (perdonin el tecnicisme) es coneix i es fa sentir en un període de temps llarg.

Dit això, torno a la meua pregunta inicial de la foto del trencaclosques i provaré de respondre la pregunta: quina és? O quina hauria de ser? Els recordo que fins

que no tinguem clar quina és la foto de la capsa del trencaclosques el muntatge és possible però força complex. La resposta a la pregunta *quina és?* és fàcil (els annexos resumeixen les grans xifres de la despesa dels darrers anys).

Resumint, ja que no vull avorrir amb un reguitzell de xifres que vostès segurament ja coneixen o poden consultar. Els darrers anys (1990-2004) la despesa pública –entesa com el total d'administracions sense la CASS, consolidant variacions de passius i actius i consolidant les transferències entre administracions– ha passat d'aproximadament 175 milions d'euros el 1990 a aproximadament 462 milions d'euros el 2004: 2,64 vegades en quinze anys. L'administració central efectuava el 62% de la despesa el 1990 i el 46% el 2004. L'administració comunal efectuava el 15% de la despesa el 1990 i el 24% el 2004. Els organismes autònoms de despesa han passat d'efectuar el 23% de la despesa el 1990 al 30% el 2004. El creixement dels diferents capítols ha estat de 3,68 vegades en (capítols 1, 2 i 3) personal, consum de béns corrents, subvencions i despeses financeres, i d'1,63 vegades (capítol 6) en inversions.

Ja he contestat una part de la pregunta i en certa forma part de l'altra, ja que personalment sostinc la tesi que un volum important de les despeses té caràcter estructural. No és fàcil canviar la foto un cop triada. De totes formes, la magnitud absoluta de la despesa i el seu increment han de ser contemplades en relació amb la magnitud global de l'economia andorrana, que es determina pel PIB.

En aquest sentit, l'evolució de la despesa en relació amb el PIB ha estat al voltant de l'11% del PIB pel que fa al Govern en el període comprès entre el 1990 i el 2004, i al voltant del 33% del PIB quan considerem totes les administracions i hi afegim la seguretat social. Ja comencem a tenir més clara la foto de la capsa del trencaclosques.

Continuem. Ha generat Andorra prou recursos fiscals durant els darrers anys per suportar aquesta despesa? La resposta només ens la dóna el volum de dèficit que ha quedat com a romanent; altrament dit, quin és el deute acumulat?

El deute en relació amb el PIB del total d'administracions el 2004 representava el 27% del PIB (el 2% els organismes autònoms, el 8% l'administració comunal i el 17% l'administració central. Aquestes magnituds són aproximadament les mateixes a data d'avui). Bé resumim, ens troben en l'actualitat amb la foto següent: una magnitud del sector públic que ha tingut uns increments molt forts els darrers anys que s'han mantingut més o menys estables en relació amb la generació de riquesa i que no ha generat un deute públic gaire gran en relació amb el PIB. Una situació que només s'entén per les magnituds de partida baixes i pel notable creixement econòmic d'Andorra els darrers anys.

Toca ara decidir si la foto del trencaclosques ens està bé com està o cal can-

viar-la. Això segurament serà part del debat que espero que es desenvolupi en acabar. De totes formes vull avançar quins són al meu entendre alguns dels elements que cal tenir en compte:

No serà possible mantenir aquest creixement de despesa dels darrers anys fins a 2,64 vegades en quinze anys, ja que no penso que el creixement de l'economia ho permeti. Ja tenim una situació de partida que té, en la meva opinió, caràcter estructural i caldrà un gran esforç per no malbaratar recursos que ens obligui a canviar de soca-rel.

Augmentarà la despesa en cobertures socials arran de la modificació en la Llei de la seguretat social, a tràmit. (0,5%-0,75% del PIB).

Cal millorar la relació de despesa per capítols: cal estabilitzar els capítols 1, 2, 3 i augmentar el capítol 6.

Segon repte: quantes peces calen per construir el trencaclosques. Amb aquest epígraf vull referir-me al conjunt d'elements, impostos, que han de permetre que el trencaclosques pugui construir-se. Els recordo que ja tenim una posició de sortida i que al meu entendre qualsevol canvi substancial farà canviar el conjunt de peces. La foto a la qual m'he estat referint demana que un conjunt de peces s'afegeixi al trencaclosques. Si a més volem modificar la foto, o hi afegim més peces, o fem més grans les actuals.

El trencaclosques actual té un dèficit previst d'aproximadament 25 milions d'euros per al 2007. És a dir, per equilibrar el pressupost cal augmentar la recaptació d'aproximadament 25 milions de euros (l'1% del PIB). A més, la modificació de la Llei de la seguretat social representarà entre el 0,5 o el 0,75% del PIB. Ens trobem, doncs, amb un increment de l'1,5% o l'1,75% dels ingressos en relació amb el PIB en l'horitzó 2008-2009 per convergir cap a un equilibri pressupostari. Això sempre que es mantinguin els volums actuals d'inversió en infraestructures.

Arribats a aquí, suposo que comencen a entendre per què he fet servir el símil de la construcció d'un trencaclosques al llarg de la meva exposició. Fins i tot m'he permès parlar de terratrèmols i tsunamis. Ho he fet per tractar de donar a entendre que els *cants de sirena* i les afirmacions més o menys demagògiques són relativament fàcils; però els números i la realitat social són força tossuts.

En la meva opinió, l'estructura del pressupost d'Andorra és força rígida en el curt termini. No es pot afirmar alegrement que s'assolirà una estabilitat pressupostària en l'horitzó 2009, tenint en compte els canvis legislatius en matèria social que es preveuen, sense incrementar entre el 0,75 % i l'1% del PIB els ingressos públics, llevat és clar d'una disminució important dels imports destinats a infraestructures i que no puc compartir com a solució. Altres alternatives de despesa impliquen determinar quines seran les noves peces que caldrà afegir al trenca-

closques. O si ho volem de forma més tècnica, quin tant per cent de PIB se'n veurà afectat. Parlant planerament: com es pagaran i amb quines noves figures impositives, i amb quina intensitat caldrà desenvolupar-ho.

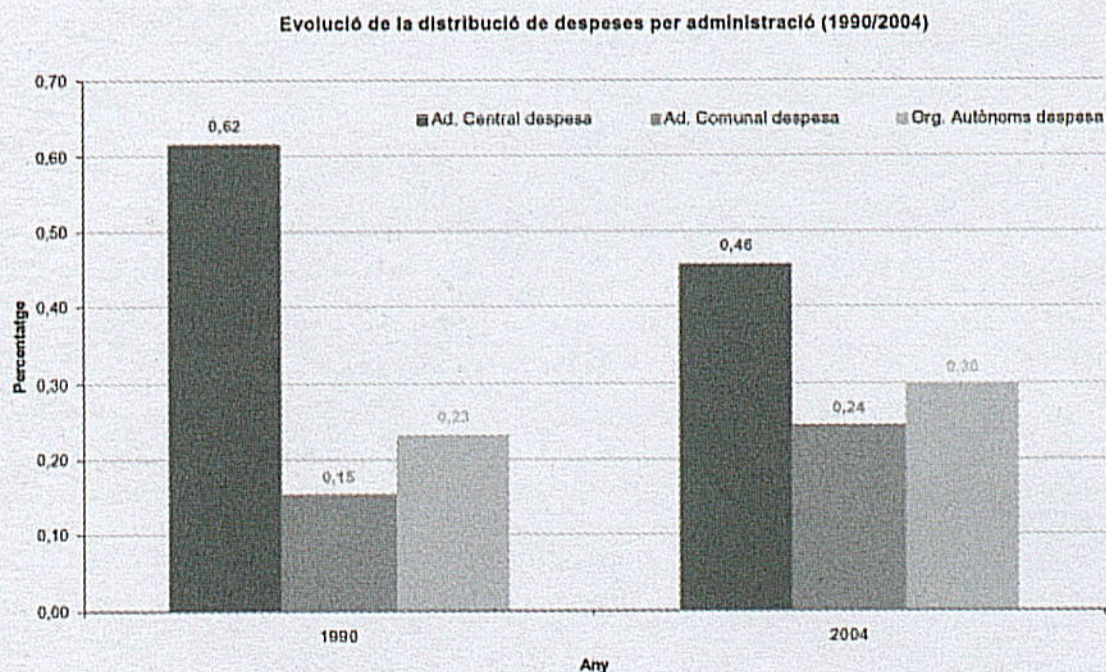
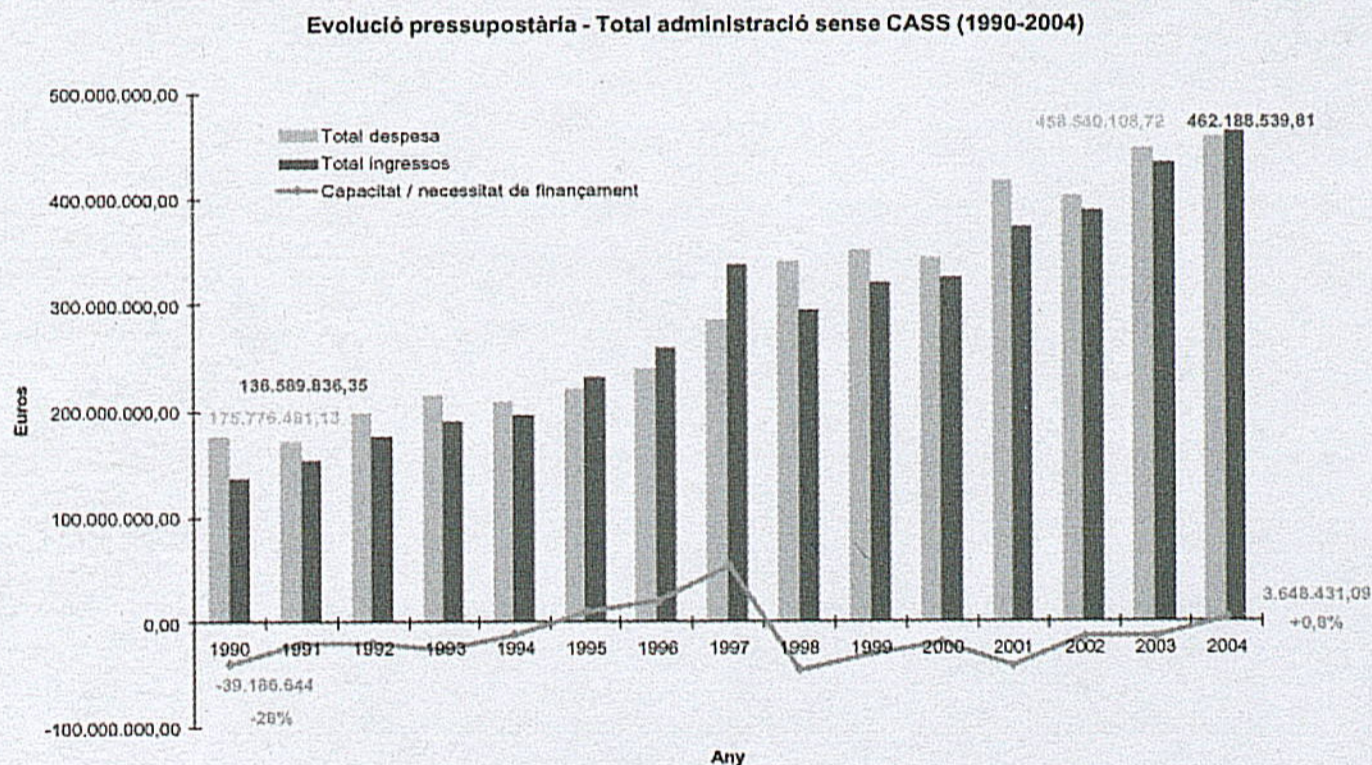
Aquest és el paradigma que avui plantejo i que durant el debat espero poder completar si arran de les seves preguntes o reflexions ho consideren escaient. Comparteixo l'afirmació del filòsof Ortega y Gasset quan diu: "Sense opinions, la convivència humana seria un caos, menys encara, el no-res històric. Sense opinions, la vida dels homes estaria mancada d'arquitectura, d'organicitat..."

Moltes gràcies.

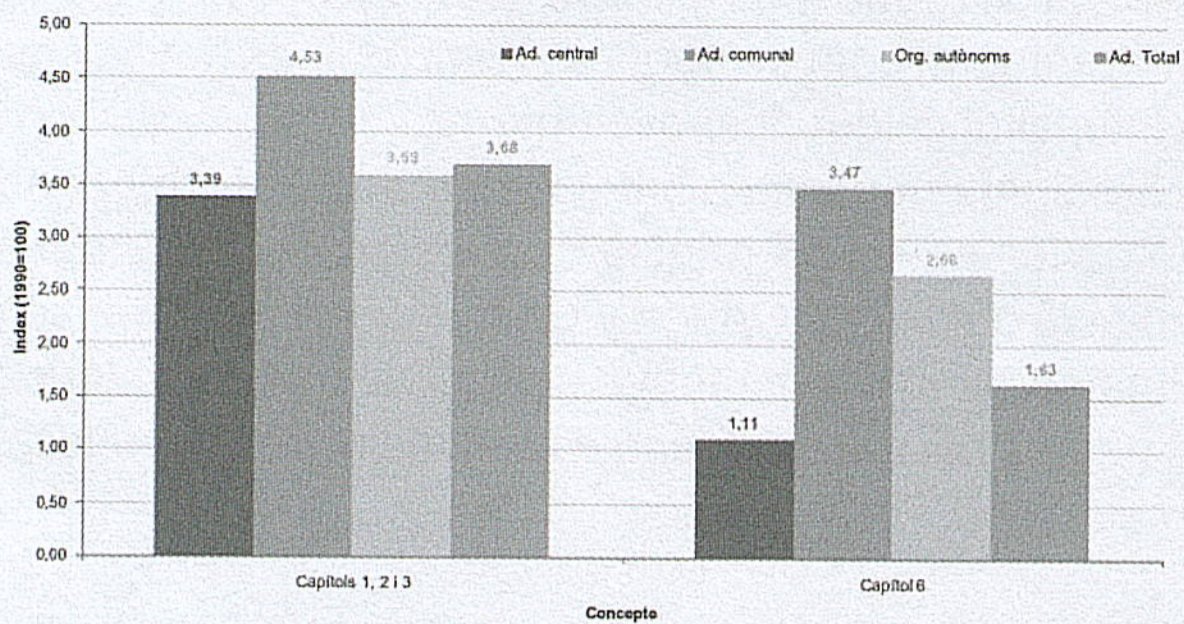
Jaume Serra i Serra

Empresari, conseller general pel PLA (Partit Liberal d'Andorra)
i president de la comissió de Finances i Pressupost del Consell General

Gràfica: Evolució de les liquidacions de les administracions deduït: pressupost de la Cass, variacions de passius i actius (reduccions de deute), consolidant transferències entre administracions.

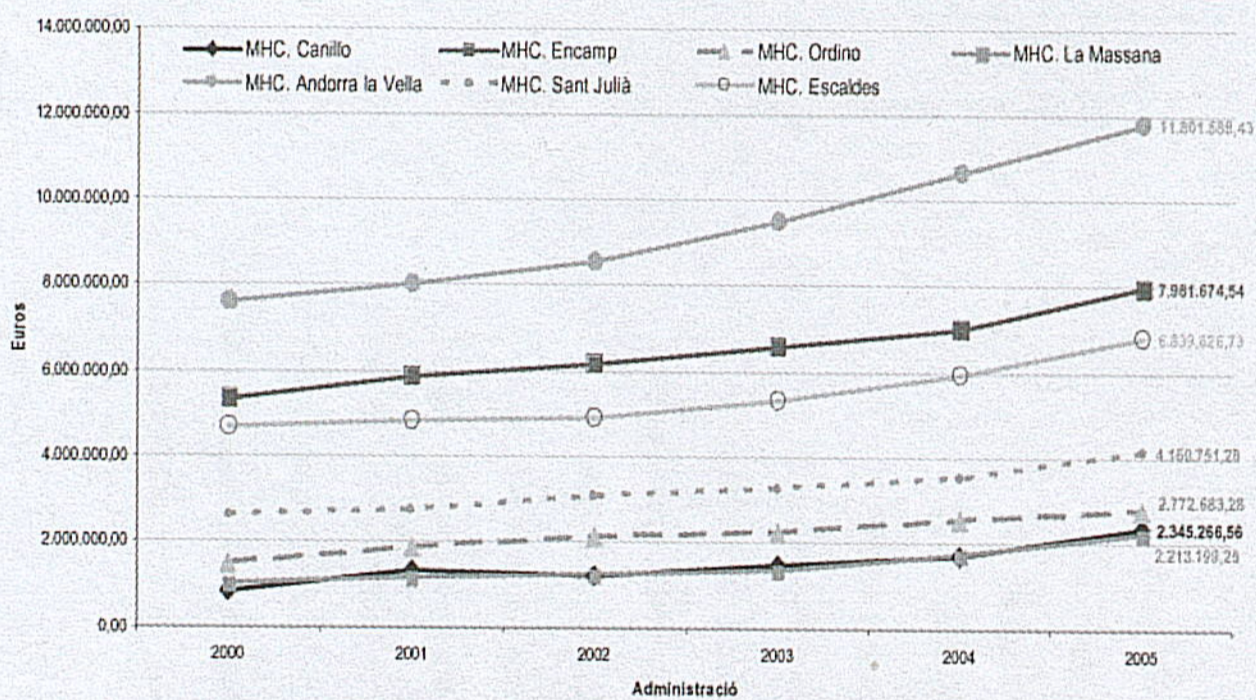


Evolució de les despeses per administració (1990/2004)

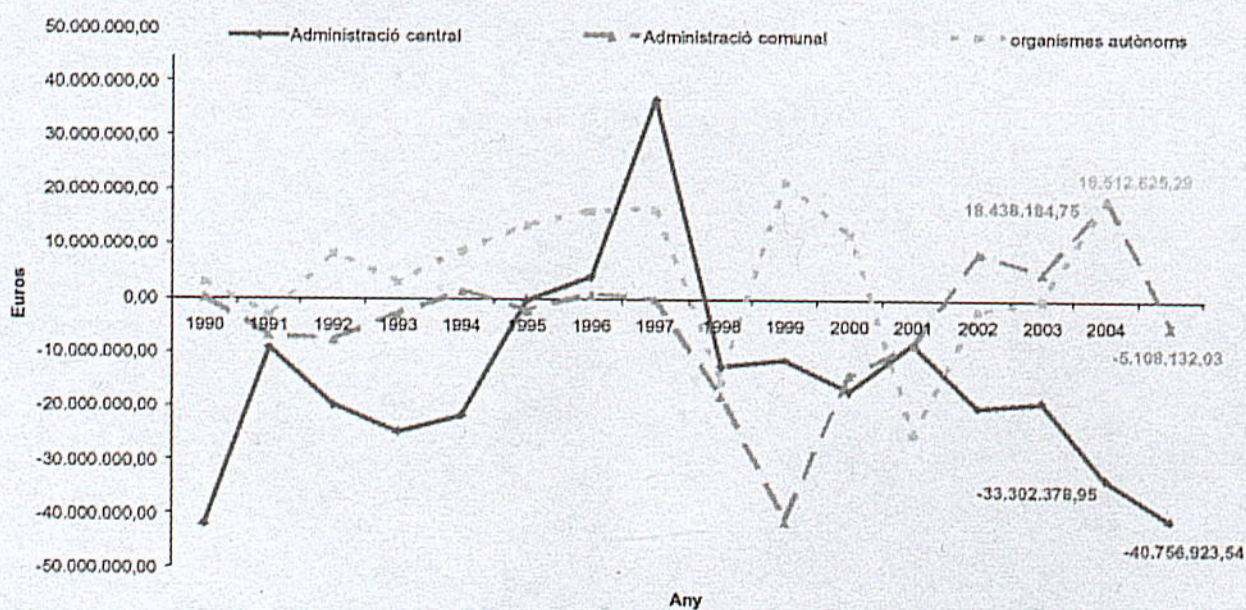


Capítol 1 Personal, Capítol 2 Consum de bens corrents, Capítol 3 Despeses financeres, Capítol 4 Transferències, Capítol 6 Inversions, capítol 7 Subvencions

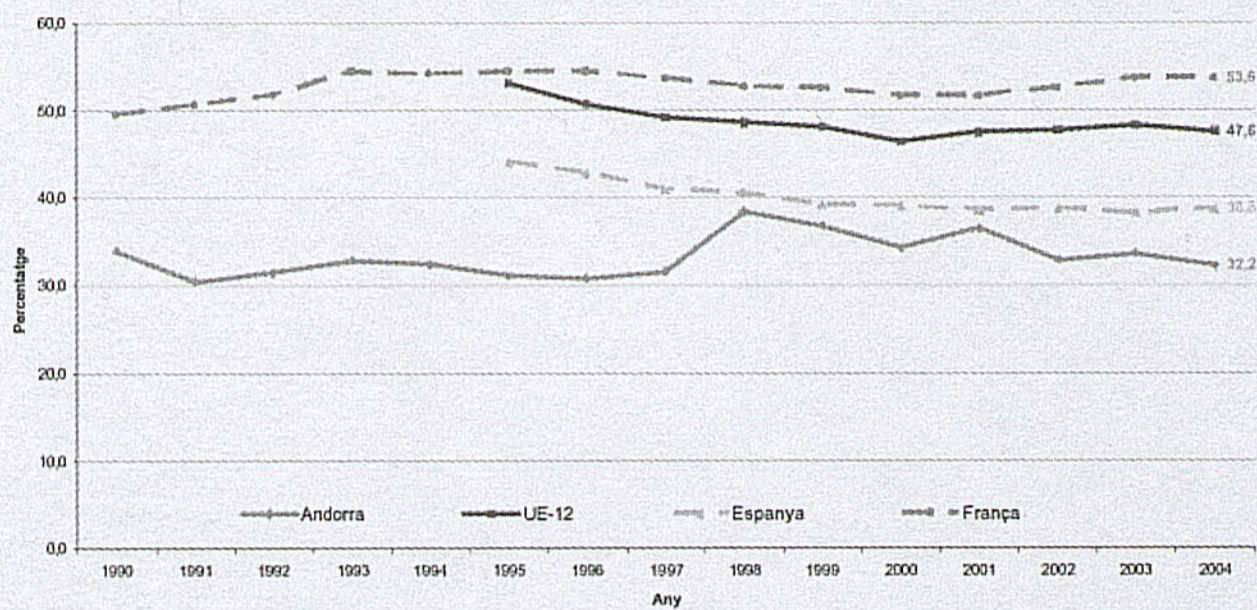
Evolució de la despesa de personal (2000-2005)



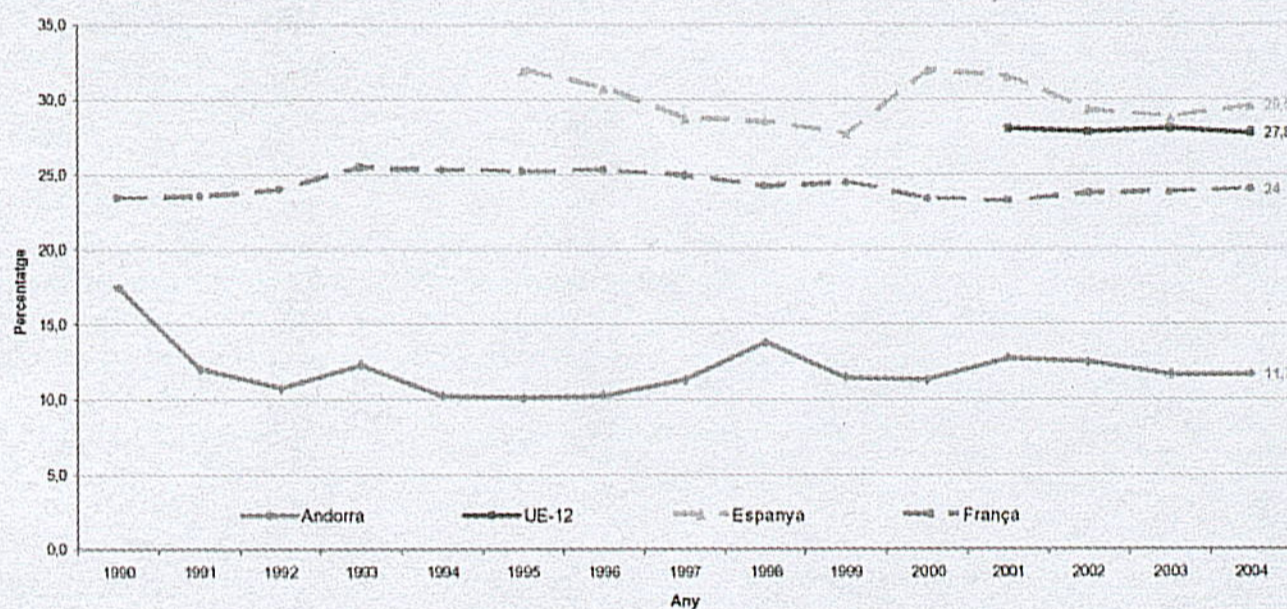
Evolució de la capacitat / necessitat de finançament de l'administració (1990-2004)



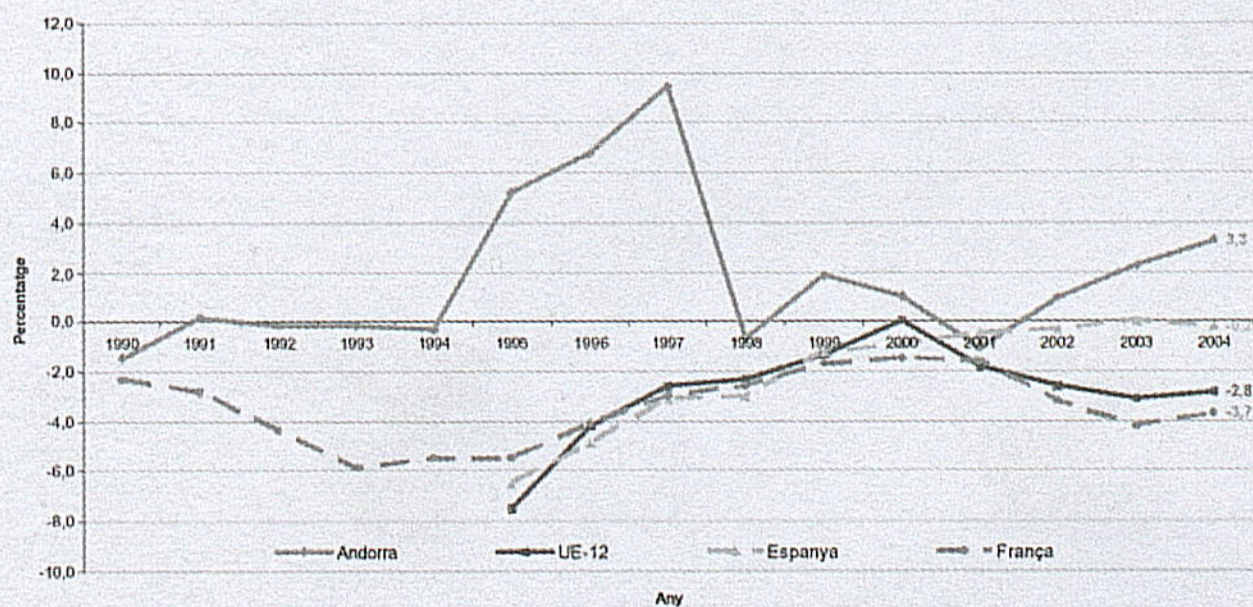
Evolució del pes de Administració total en el PIB (1990-2004)



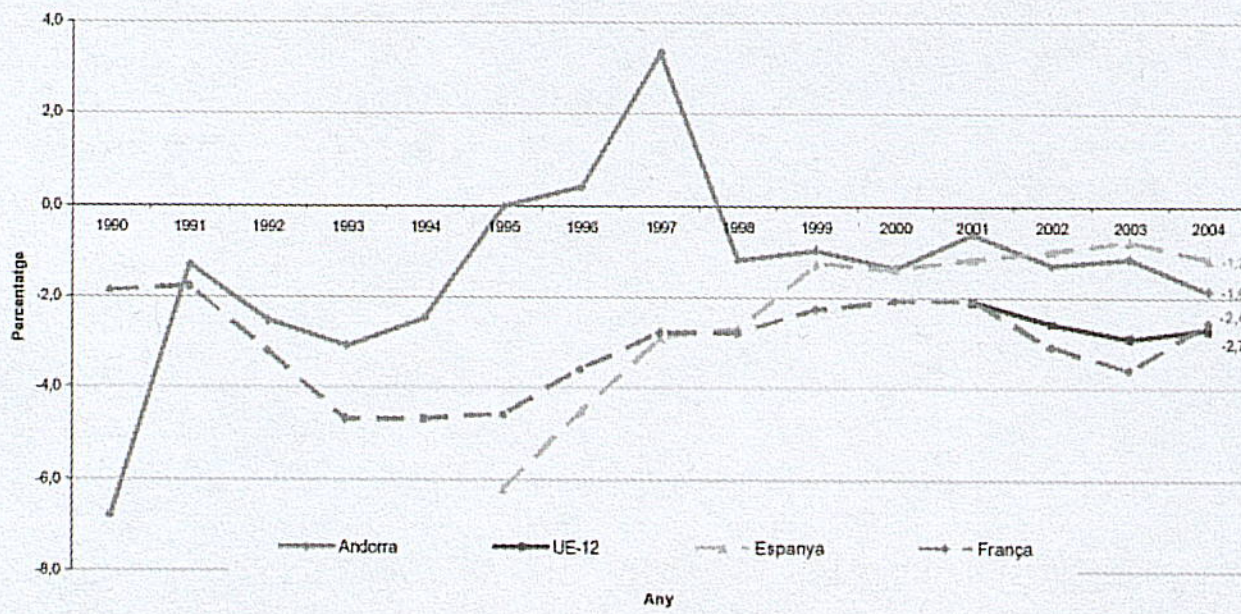
Evolució del pes de Administració central en el PIB (1990-2004)



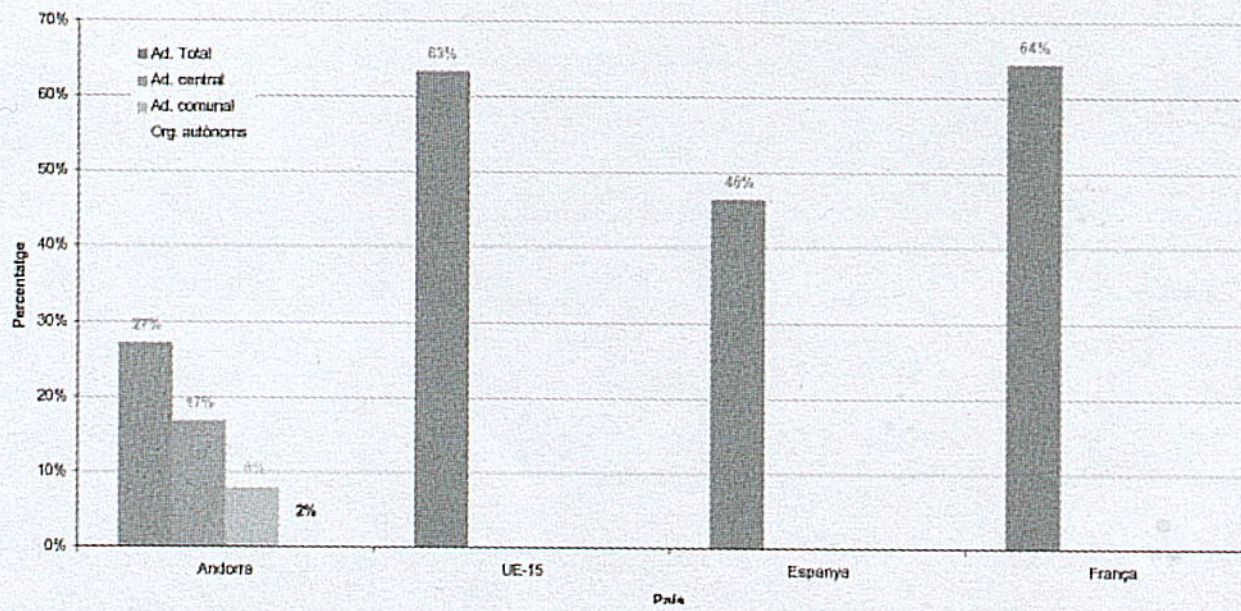
Evolució del deficit de Administració total en el PIB (1990-2004)



Evolució del deficit de Administració central en el PIB (1990-2004)

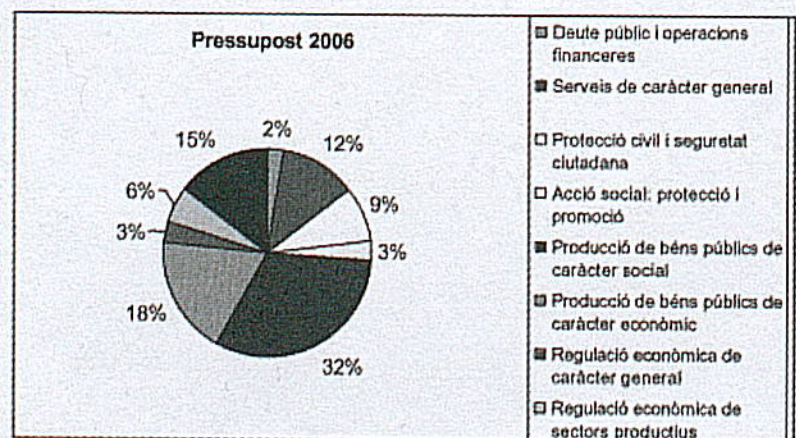
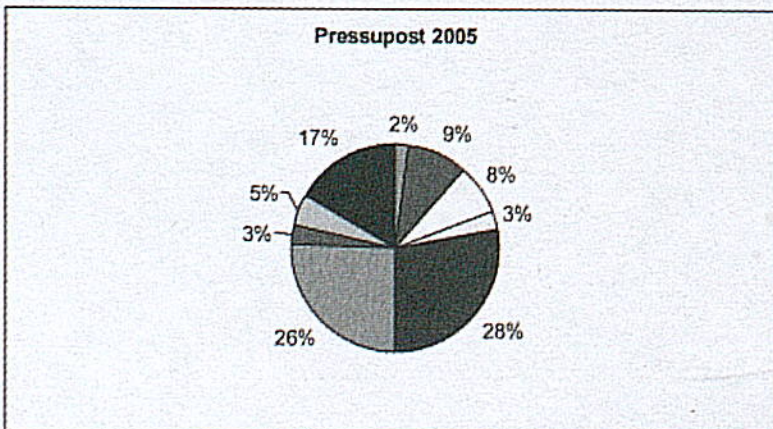


Deute / PIB (2004)



Altres en milions d'euros

	Pressupost 2005	Pressupost 2006	Variació import	Variació %
Deute públic i operacions financeres	5.9	8.2	2.3	39.0%
Serveis de caràcter general	29.3	40.7	11.4	38.9%
Protecció civil i seguretat ciutadana	24.0	29.6	5.6	23.3%
Acció social: protecció i promoció	8.9	10.8	1.9	21.3%
Producció de béns públics de caràcter social	86.5	108.7	22.2	25.7%
Producció de béns públics de caràcter econòmic	78.7	62.3	-16.4	-20.8%
Regulació econòmica de caràcter general	9.4	11.0	1.6	17.0%
Regulació econòmica de sectors productius	14.4	19.0	4.6	31.9%
Transferències a altres administracions públiques	51.4	50.3	-1.1	-2.1%
Total	308.5	340.6	32.1	10.4%



Xifres en milions d'euros				
	Pressupost 2005	Pressupost 2006	Variació import	Variació %
Despeses de personal	69.0	76.9	7.9	11.4%
Consum de béns corrents i serveis	38.0	47.2	9.2	24.2%
Despeses financeres	5.1	7.9	2.8	54.9%
Transferències corrents	50.1	50.1	-	0.0%
Funcionament	162.2	182.1	19.9	12.3%
Inversions reals	103.0	111.2	8.2	8.0%
Transferències de capital	42.7	46.8	4.1	9.6%
Inversió	145.7	158.0	12.3	8.4%
Actius financers	0.6	0.5	-	-16.7%
Passius financers	-	-	-	-
Variació d'actius i passius financers	0.6	0.5	-	-16.7%
Total despeses	308.5	340.6	32.1	10.4%

Xifres en milions d'euros				
	Pressupost 2005	Pressupost 2006	Variació import	Variació %
Impost sobre mercaderies (IMI, TEC, Taxa consum i IIAC)	170.8	178.4	7.6	4.4%
Impost sobre prestació de serveis (ISI bancari i assegurances)	28.9	44.0	15.1	52.2%
Impost sobre transmissions patrimonials (ITP)	15.9	22.0	6.1	38.4%
Impost sobre el joc	3.2	2.6	-	-18.8%
Cànons	9.8	10.8	1.0	10.2%
Impostos indirectes	228.6	257.8	29.2	12.8%
Taxes i altres ingressos	20.3	21.0	0.7	3.4%
Ingressos patrimonials	12.2	14.6	2.4	19.7%
Ingressos de gestió	261.1	293.4	32.3	12.4%
Variació d'actius i passius financers	47.4	47.2	-	-0.4%
Total ingressos	308.5	340.6	32.1	10.4%