

INTRODUCCIÓ

L'ESPERADA REFORMA FISCAL, NOVAMENT

José María Durán Cabré

Institut d'Economia de Barcelona i Universitat de Barcelona
Coordinador del "Dossier"

Tot i que el tema fiscal ja fa anys que és molt present en el debat públic, difícilment trobarem un període com el més recent, que va de mitjan tornada de vacances a mitjan octubre del 2022 (moment de redacció d'aquestes línies), en el qual els impostos hagin protagonitzat amb tanta intensitat les notícies dels mitjans de comunicació i el debat polític espanyol. Per als que ens dediquem des de la universitat a l'anàlisi dels sistemes fiscals, hauria de ser estimulants i engrescador que allò en què fa ja un cert temps que treballes sigui motiu d'interès i debat públic; malauradament, però, no és el cas. Els impostos semblen ser un altre instrument de divisió i polarització, on només es pot estar a favor o en contra d'una mesura, sense cap tipus de matis. Sovint, davant d'un anunci populista d'una banda, ràpidament sorgeix la resposta populista de l'altra, sense cap tipus de consideració ni al paper fonamental dels impostos com a motor de l'estat del benestar, ni als principis jurídics i econòmics bàsics de funcionament del sistema fiscal. Per aquest motiu crec que resulta especialment interessant i lloable que des de la *Revista econòmica de Catalunya* es vulgui analitzar amb tranquil·litat i rigor el futur del sistema fiscal, tema del "Dossier" d'aquest número, perquè, com podrà veure el lector, si hi ha un tema on els detalls i matisos són importants és el dels impostos.

La reforma fiscal no és un tema nou a la *Revista*. El 2010 se'n va publicar el número 61 amb el "Dossier" titulat *Reptes del sistema*

fiscal, que també vaig tenir el plaer de coordinar, i en el qual s'analitzaven qüestions fonamentals relacionades amb l'IRPF, l'impost de societats, l'IVA o la imposició de la riquesa; la tributació de les pimes, el paper dels incentius fiscals, la imposició verda o l'Administració tributària, entre d'altres. En aquells moments, encara ens trobàvem enmig de la crisi provocada per la Gran Recessió. L'octubre del 2022, ens trobem encara amb els efectes derivats de la pandèmia i amb unes expectatives cada cop menys optimistes derivades d'una inflació més persistent del que semblava en un primer moment i de la guerra d'Ucraïna. Si la pressió fiscal a Espanya el 2010 era d'un 31,3%, en un context de forta davallada dels ingressos públics després de l'esclat de la bombolla immobiliària, el 2021, se situa en un 38,5%, amb un fort increment el darrer any derivat de l'impacte de la COVID-19. Si el deute públic el 2010 se situava en el 60,5%, el 2021 pràcticament s'ha duplicat. Les polítiques del Banc Central Europeu i de la Unió Europea han permès que, almenys fins ara, el finançament del deute no hagi estat un contratemps greu.

Molts dels problemes i reptes del sistema fiscal que es van tractar el 2010 segueixen d'actualitat el 2022, perquè, malgrat els canvis introduïts durant aquest temps i la creació d'alguna nova figura impositiva, els pilars del sistema fiscal espanyol continuen sent els mateixos, i perquè molts dels problemes del 2010 segueixen vigents davant la falta d'una veritable reforma del sistema fiscal.

Tanmateix, si hagués de destacar algun element diferenciador de la situació actual en comparació amb el que passava en el camp fiscal fa dotze anys, en serien dos: l'impacte de la digitalització en les economies i en la vida quotidiana dels ciutadans, i la preocupació per una creixent desigualtat, aspectes tots dos molt presents en l'actual debat internacional tan acadèmic com públic.

Els economistes tenim molt a dir en aquest debat. La disponibilitat de dades permet fer estudis de recerca empírics que analitzin l'impacte dels impostos actuals, així com de les seves possibles reformes, de manera que els agents polítics puguin prendre les seves decisions a partir d'evidències cada cop més contrastades. L'experiència i el coneixement professionals dels economistes assessors fiscals també cal tenir-los presents. Tant de bo que els temes que en aquest número s'analitzen es tinguin en compte, juntament amb d'altres que, per falta d'espai, no s'han pogut tractar, en un proper i cada cop més necessari procés de reforma fiscal.

El "Dossier" sobre la reforma fiscal inclou vuit articles. Els cinc primers analitzen aspectes relacionats amb elements de l'estructura del sistema fiscal: la comparativa Espanya-Unió Europea, la dualitat de l'impost sobre la renda, la reforma del sistema de cotització dels treballadors autònoms, el paper redistributiu dels impostos, i el canvi climàtic i la fiscalitat.

En el seu article, **Javier García Arenas** (CaixaBank Research) analitza les diferències en el nivell de pressió fiscal i d'estructura impositiva d'Espanya amb el conjunt europeu. Si bé la nostra pressió fiscal (recaptació impositiva en percentatge del PIB) és inferior a la mitjana ponderada de la UE27, cal tenir present que el grau d'heterogeneïtat de la UE és molt alt, i que el considerable pes de les economies d'Alemanya, França i Itàlia (representen el 55% del PIB europeu) explica que la pressió fiscal mitjana europea sigui elevada.

Respecte a l'estructura dels impostos, la diferència més gran amb el conjunt europeu es troba en els impostos indirectes. Espanya té el tipus impositiu efectiu sobre el consum (quocient dels ingressos relacionats entre el consum nominal agregat de l'economia) més baix de tota la Unió Europea: un 13,9% davant d'una mitjana ponderada del 17,3% el 2019. Tanmateix, Espanya també té uns ingressos fiscals menors (en % del PIB) pel que fa a l'IRPF, les cotitzacions socials, la imposició societària i també els impostos mediambientals. Ara bé, García Arenas destaca que acostar-se a la mitjana de recaptació de la UE no hauria de ser un objectiu *per*

se, sinó només si el nivell de despesa pública que es vol és similar al del conjunt d'Europa.

García Arenas destaca la importància d'analitzar l'impacte econòmic i social que podrien tenir algunes mesures, com ara la fiscalitat ambiental, i la necessitat d'establir mecanismes compensatoris per als col·lectius més febles. Igualment, la importància futura de la inversió en intangibles en l'economia del coneixement i digital el porta a defensar un tractament fiscal més favorable per a aquests actius

Carlos Díaz Caro (Universitat d'Extremadura) analitza l'impost dual que Espanya va introduir el 2007, i que ofereix un tractament especial a les rendes i els guanys de capital, davant les rendes derivades del factor treball. Tanmateix, cal tenir present que l'impost espanyol té elements diferents d'un model dual pur, atès que els rendiments del capital immobiliari o d'activitats econòmiques, en què, a més, es manté l'estimació per mòduls, es graven als tipus progressius de la base general. El tipus mitjà que suporta cada persona depèn finalment de la composició de la renda en cada any, i no només de les rendes totals.

L'impost dual ha evolucionat durant els 15 anys que fa que s'aplica, si bé els canvis han anat més en la línia d'incrementar la recaptació d'acord amb el principi de la suficiència que de millorar o modificar la dualitat de l'impost. Els principals avantatges de l'impost dual són el tractament homogeni i neutral de les rendes del capital, i la major eficiència en comparació amb la tributació de les rendes del treball. Ara bé, Díaz Caro destaca les estratègies de planificació fiscal que l'impost dual pot generar, que causen ineficiències i redueixen, a més, la progressivitat de l'impost i l'equitat horitzontal.

En el seu article, l'autor també analitza breument l'experiència de l'impost lineal com a alternativa a l'impost sobre la renda i que diversos països de l'Europa de l'est han desenvolupat.

Jorge Onrubia (Instituto Complutense de Estudios Internacionales i FEDEA) destaca la importància de la desigualtat de la renda i la riquesa com a problema cada cop més preocupant de les societats avançades, i creu que la progressivitat del sistema fiscal ha de tenir un paper addicional en la redistribució que ja assolixen els programes de despesa pública. En el seu article s'analitza el paper redistributiu que poden representar els diferents impostos que integren el sistema fiscal, i en destaca les potencialitats i els punts febles. En aquest sentit, es remarca que no es tracta que

tots els impostos siguin progressius, atès que poden haver-hi altres objectius, però sí que hi hagi un efecte global progressiu del sistema fiscal.

En el seu treball es mostren dades de l'impacte redistributiu dels impostos actuals a Espanya i es destaca que és l'IRPF l'impost que més redueix la desigualtat mesurada per l'índex de Gini, gràcies a la seva progressivitat i a l'elevat pes recaptatori. L'impost de societats i les cotitzacions socials tenen un efecte molt reduït en la reducció de la desigualtat, així com l'impost de patrimoni, que té un efecte insignificant. En el cas dels impostos indirectes, l'IVA i l'ITP són regressius i incrementen la desigualtat, igual que els impostos especials, si bé aquests en menor grau, atès que la seva recaptació és molt inferior. L'efecte del sistema fiscal en el seu conjunt és redistributiu i assoleix reduir l'índex de Gini en 1,52 punts.

El treball conclou amb unes interessants recomanacions a tenir molt presents en una futura i, com bé diu Onrubia, urgent reforma integral del sistema fiscal espanyol.

La naturalesa de les cotitzacions socials pot donar lloc a una certa discussió, tenint en compte que es tracta d'un pagament obligatori — característica pròpia dels tributs —, però que els imports i períodes cotitzats determinen el nivell de la prestació a rebre — aspecte més proper a les primes d'assegurança. Amb tot, en la comparativa internacional, les cotitzacions socials es consideren un element més dels sistemes fiscals, per això va semblar oportú valorar també la recent reforma del sistema de cotització dels treballadors autònoms, qüestió que és analitzada per **Joan-Ramón Rovira Homs** i **Jaume Martí Romero** (Gabinet d'Estudis Econòmics de la Cambra de Comerç de Barcelona).

A l'estudi es constata que, actualment, les persones autònomes cotitzen menys que les assalariades i, encara que reben menys prestacions, el dèficit amb la Seguretat Social per persona afiliada representa més del doble del dèficit del règim general. Amb la reforma, a partir del 2023, els treballadors autònoms no tindran llibertat per escollir la base de cotització, sinó que es farà en funció del rendiment net de la seva activitat, a escollir entre 15 trams. Respecte de la situació actual, els trams amb menys ingressos tributaran menys; els intermedis, el mateix, i a partir d'un cert nivell de rendes, més. En total, el dèficit per autònom es mantindrà pràcticament inalterat amb la reforma, i encara molt superior al del règim general, de manera que la reforma no millora de forma apreciable la sostenibilitat pressupostària del sistema.

Aquest resultat porta els autors a considerar que incrementar els tipus de cotització aplicats sobre els rendiments econòmics dels autònoms tant com sigui necessari per equilibrar ingressos i despeses és una solució massa simplista a un problema complex, que tampoc respon de forma satisfactòria als criteris d'eficiència i equitat. Segons Rovira i Martí, cal un canvi de perspectiva que reconegui l'heterogeneïtat del col·lectiu d'autònoms, en funció dels casos, i suggereixen alternatives que van més enllà del sistema de cotització social obligatòria.

El canvi climàtic requereix actuacions contundents per reduir el nivell d'emissions i adaptar les societats a la descarbonització, i cal aprofitar la potencialitat que en aquest sentit tenen els impostos ambientals, especialment a Espanya, on fins ara el seu paper sempre ha estat marginal. Per aquest motiu, resulta fonamental analitzar els possibles impactes regressius, així com les possibles mesures compensatòries.

En el seu article, **Xavier Labandeira** (Rede i Universidade de Vigo) i **José María Labeaga** i **Xiral López-Otero** (UNED) analitzen les mesures compensatòries introduïdes pel govern espanyol per tal de reduir l'increment dels preus energètics, i n'estimen l'impacte. En el cas de l'electricitat, les mesures impositives introduïdes tenen un impacte progressiu positiu, però amb un elevat cost recaptatori, fet especialment preocupant tenint en compte els desequilibris pressupostaris espanyols; el cost, a més, prové especialment dels ajuts rebuts per les llars amb una major capacitat econòmica. En el cas dels carburants d'automoció, el subsidi de 20 cèntims/litre fomenta un increment del consum i el seu efecte no és progressiu, perquè són les llars amb menys ingressos les que menys se'n beneficien. En els dos casos, a més, les mesures tenen un impacte ambiental negatiu. Aquests resultats porten els autors a senyalar la importància que en el futur, i per tal d'afavorir la transició cap a una economia baixa en carboni, les mesures compensatòries no estiguin relacionades amb els consums energètics, així com que es dirigeixin només a les llars amb una menor capacitat econòmica per tal de limitar el cost recaptatori i garantir la progressivitat de les mesures.

Els tres articles restants del "Dossier" se centren més en qüestions relacionades amb l'Administració i el compliment dels impostos: la digitalització i el compliment fiscal, l'opinió pública espanyola sobre la fiscalitat i l'opinió dels economistes assessors fiscals.

En el seu article, **Santiago Díaz de Serralde** (Universidad Rey Juan Carlos i Centro Interamericano de Administraciones Tribu-

tarias-CIAT) analitza com la digitalització pot incidir en el compliment fiscal. D'una banda, es destaca la importància que la fiscalitat s'adapti a la nova realitat, s'anivelli el terreny de joc tributari de totes les activitats tant si es duen a terme dins com fora d'Espanya, i s'ofereixi una necessària seguretat jurídica, alhora que s'afavoreixin les activitats innovadores i l'emprenedoria a Espanya. En aquest punt, en el treball es fa un breu resum de les propostes plantejades pel *Llibre Blanc sobre la Reforma del Sistema Tributari*.

D'altra banda, Díaz de Seralde analitza també la importància que les innovacions digitals han de tenir en les administracions tributaries, per tal d'afavorir el compliment voluntari i cooperatiu, alhora que permeten perfeccionar el control de les activitats il·lícites. Aquest element s'estudia utilitzant un índex d'innovació, digitalització i tecnologia en l'Administració tributària que ha elaborat el CIAT, en el qual s'identifiquen quatre dimensions: innovació tecnològica, millora del compliment, digitalització operativa i recursos i pressupost. Els resultats, com es podia esperar, varien segons les àrees geogràfiques considerades. Espanya obté un resultat molt positiu en les dimensions d'innovació i digitalització operativa, un resultat en la mitjana en la millora del compliment i, en canvi, es troba per sota la mitjana en la dimensió que analitza els recursos humans i econòmics disponibles per les Administracions tributàries.

La importància dels impostos en la societat fa que també sigui molt rellevant conèixer des d'una perspectiva sociològica quina és l'opinió i l'actitud dels espanyols davant el sistema fiscal. Aquest tema es tracta en l'article de **María Goenaga** (Universitat Complutense de Madrid), que analitza els resultats de diverses enquestes d'opinió. La majoria de les persones (a l'entorn del 60%) considera que els impostos són necessaris perquè l'Estat pugui prestar serveis públics, opinió que tendeix a créixer, amb un important repunt durant la pandèmia (2020).

Una opinió destacable és que entre el 80% i el 90% dels espanyols consideren tradicionalment que el sistema fiscal no és just, i també és força negativa l'opinió quan es valora el que la societat rep en general dels serveis públics i el que paga via impostos. En canvi, un àmplia majoria (a l'entorn del 70%) creu que els serveis públics estan ben gestionats.

Quant al frau fiscal, la gran majoria (a l'entorn del 70%) considera que no està justificat en cap cas, opinió que la crisi derivada de la Gran Recessió va reforçar. També resulta interessant analitzar

quin pot haver estat l'impacte de la crisi sanitària sobre l'opinió fiscal. Goenaga destaca que s'ha reduït la tradicional sobreestimació sobre els impostos pagats, mentre que es percep una millora en la progressivitat del sistema fiscal i es veu reforçada l'opinió totalment contrària al frau fiscal.

Finalment, en el seu article, **José María Durán, Alejandro Esteller, Rubén Gimeno i Valentí Pich** (els dos primers, de l'IEB i la Universitat de Barcelona; els dos darrers, del Consejo General de Economistas) analitzen l'opinió dels economistes assessors fiscals sobre el sistema fiscal espanyol. El paper dels assessors fiscals és fonamental en el funcionament dels impostos a Espanya, raó per la qual té especial interès saber quina és la seva opinió qualificada sobre la normativa i l'aplicació dels tributs. Aquesta opinió es coneix gràcies a una enquesta que, durant tres anys consecutius, 2020-2022, han contestat, que inclou preguntes recurrents i d'altres més d'actualitat que varien cada any.

Els assessors fiscals són crítics amb el sistema fiscal i consideren que, en general, ha empitjorat amb el temps, sobretot com a conseqüència d'una normativa cada cop més complexa i d'un paper més dur per part de l'Administració tributària en les seves actuacions. Els enquestats valoren favorablement els mitjans tecnològics que utilitza l'Administració tributària, si bé consideren que el criteri principal que predomina en la seva actuació és el de la recaptació i no el de justícia.

Entre alguns dels temes més d'actualitat que s'analitzen, cal destacar que els assessors veuen bé un increment de la fiscalitat ambiental, estan a favor de la indexació dels impostos amb la inflació i no es valoren de forma positiva les mesures preses per reduir els preus de l'electricitat i els carburants. També consideren que augmenten les deslocalitzacions a l'estranger i els canvis de comunitat autònoma per motius fiscals, tot i que sovint poden ser ficticis.

El "Dossier" finalitza amb una entrevista a **Robin Boadway**, un dels més rellevants experts internacionals en imposició i federalisme fiscal. En l'entrevista es plantegen temes com el de la imposició de les rendes del capital en comparació amb les del treball, o com es pot gravar la riquesa i si l'impost sobre el patrimoni és un bon instrument. Especialment interessants són també les reflexions sobre el paper dels governs regionals en els impostos en països descentralitzats, on l'experiència canadenca pot ser especialment rellevant en el nostre cas. ■