

# Consideracions per a una Reforma Fiscal

---

## 1. Introducció

Una de les línies de treball prioritàries que vol endegar el Cercle durant la nova presidència és la de la Reforma Fiscal (RF).

Les notes que segueixen són el fruit de les aportacions del grup de treball reduït ampliat amb les opinions expressades pels participants en la sessió de treball del dia 4 de febrer al Cercle d'Economia.

Cal constatar, en primer lloc, la coincidència en la necessitat d'una profunda reforma fiscal (RF). El sistema fiscal (SF) presenta nombrosos problemes i disfuncions que no permeten assolir els seus objectius. La RF és un deure inajornable, que requereix un plantejament global, ambiciós, encara que la seva aplicació pugui ser desenvolupada en un calendari més extens, en funció de l'oportunitat de les diverses mesures, atesa l'actual conjuntura econòmica.

## 2. L'actual SF espanyol pateix d'importants problemes

En primer lloc, una excessiva volatilitat o variabilitat que crea inseguretats jurídiques i mina la seva credibilitat, perjudicant l'activitat econòmica i l'atracció d'inversions. A això cal afegir una certa ambigüitat en la interpretació de la normativa que accentua la inseguretat.

L'acumulació de modificacions, excepcions, deduccions ha acabat creant unes disfuncions que es manifesten en una elevada despesa fiscal, una pèrdua de l'equitat en diverses figures impositives i ha configurat un sistema complex i farragós.

En segon lloc, una insuficiència recaptatòria en relació a un nivell desitjable o necessari de despesa pública comparable, en termes relatius, a la mitjana del que representa la despesa pública en les economies de l'Eurozona. De fet, Espanya se situa en un lloc molt endarrerit en relació als països de la Unió en quant a recaptació.

La insuficiència recaptatòria conviu amb unes taxes impositives sobre les persones molt elevades, per sobre de la mitjana de la UEM, a causa d'unes insuficiències acumulades del SF que s'intenten compensar amb increments de la pressió fiscal.

Al mateix temps, es produeix un desequilibri accentuat en la pressió fiscal sobre les classes mitjanes i treballadores, en relació amb les rendes més elevades i sobre la PME en relació als tipus efectius de la gran empresa i l'empresa multinacional.

El frau fiscal i l'elusió fiscal són molt altes, de forma que actualment la recaptació fiscal a l'estat espanyol se situa 10 punts percentuals per sota de la mitjana de l'Eurozona.

A més, els ingressos fiscals són molt sensibles a les oscil·lacions del cicle econòmic, la qual cosa ha repercutit sobre els alts nivells de dèficit públic i dificulta la seva correcció.

Finalment, el SF presenta una configuració territorial diversa i poc harmonitzada de diversos tributs de competència autonòmica que crea distorsions entre territoris, situació agreujada pels defectes del sistema de finançament.

### **3. Restriccions i condicionants**

No obstant, qualsevol proposta de RF ha de tenir present certes restriccions i condicionants, derivats de la necessitat de reduir el dèficit públic i pel fet de pertànyer a la Unió Europea i de moure'ns en el context d'una economia globalitzada. És a dir, a curt termini no és convenient adoptar decisions que minvin per sota de certs límits la capacitat recaptatòria de certes figures impositives, d'aquí la gradualitat aconsellable en l'aplicació de certes mesures. També s'ha de tenir en compte que, atesa la mobilitat absoluta del capital, algunes reformes benintencionades podrien causar efectes no desitjats en la deslocalització d'activitat i en la pròpia recaptació.

Per altra banda, els objectius sectorials de la política econòmica cal situar-los en les polítiques específiques i en la conseqüent prioritització de la despesa pública, executada amb el màxim rigor i eficiència, tema del qual opinarà també el Cercle en breu.

Es considera que cal evitar la utilització del SF i dels diversos impostos per assolir finalitats de política econòmica o de polítiques sectorials, ja que acaben distorsionant el sistema i la seva funció bàsica, recaptatòria. No es pot demanar al SF l'assoliment d'objectius que pertanyen al conjunt d'instruments de la política econòmica si no es vol córrer el risc de pervertir-lo i allunyar-lo de les seves funcions.

Finalment, és necessari remarcar que l'economia i la societat espanyola precisaran a mig i llarg termini d'una despesa pública més elevada. No tan sols pels baixos nivells comparatius que ens diferencien dels nostres socis comunitaris (vuit punts per sota de la mitjana de l'Eurozona) i de la distància que encara cal recórrer en termes de serveis socials, educació, recerca, etc., sinó també perquè, a la vista de l'evolució de certes variables estructurals com són la població i l'esperança de vida, cal projectar una més elevada necessitat de despesa pública.

### **4. Objectius per a una RF**

L'objectiu bàsic del SF és el d'obtenir uns recursos, a través dels sistemes coactius de recaptació, que permetin sostenir a llarg termini un nivell determinat de despesa pública (comparable als nivells mitjos dels països de l'Eurozona) per complir amb les prioritats i els objectius de les polítiques públiques. Al mateix temps, aquest SF hauria de facilitar i no perjudicar la creació d'ocupació i el creixement econòmic i, a llarg termini, afavorir de forma general i no discrecional una economia altament productiva i un creixement sostenible i cohesionat, tenint en compte les limitacions que imposa un marc globalitzat.

Ara bé, com s'ha dit anteriorment, no es pot demanar al SF l'assoliment d'objectius que corresponen al conjunt d'instruments de la política econòmica. Es tracta de que el marc sigui afavoridor i no distorsionador de l'activitat econòmica, no de legislar ad hoc per objectius sectorials.

A més la RF hauria d'orientar-se als següents objectius:

- Assolir la suficiència recaptatòria (increment de la capacitat recaptatòria), per proveir un nivell adequat de despesa pública d'acord amb uns objectius generals.
- Millorar l'equitat del sistema, reduint el gap de tributació entre les rendes mitjanes i les altes, entre les pimes i les grans corporacions.
- Que actuï com a mecanisme redistributiu sense perjudicar l'eficiència.
- Dotar d'estabilitat reguladora al SF que eviti incerteses, que sigui previsible i segur el la seva interpretació.
- Simplificar les figures impositives per facilitar el compliment i evitar els excessius costos associats per al contribuent.
- Reducció del frau fiscal i reforma normativa que eviti situacions d'elusió fiscal abusives.
- Millorar l'eficàcia de l'Administració tributària, adreçada a l'actuació contra el frau i l'elusió fiscal.

Els problemes del SF s'han posat encara més de manifest en una situació de profunda crisi econòmica. La reducció dels ingressos fiscals, derivada de la caiguda de l'activitat s'ha vist accentuada per l'excessiva sensibilitat del SF al cicle econòmic, sense que s'hagi produït una millora en els mecanismes de recaptació. La resposta ha estat l'increment de la pressió fiscal (dels tipus impositius), sense que s'hagi actuat sobre l'ampliació de les bases imposables.

Qualsevol reforma haurà de contemplar una reducció gradual dels tipus impositius i una ampliació de les bases, actuant sobre les anomenades despeses fiscals, que s'han multiplicat i diversificat enormement en les diverses reformes tributàries, i actuant de forma contundent i eficaç en la lluita contra el frau i les disfuncions que ara permeten un alt grau d'elusió fiscal que minven ostensiblement les xifres potencials de recaptació.

## **5. Algunes propostes concretes**

### En relació a figures impositives

#### *IRPF*

Sembla necessari mantenir l'actual sistema dual en la tributació per renda de les persones físiques, diferenciant en quant a tipus les rendes del treball i del capital. La regulació a Espanya no es pot separar de la vigent en la resta de països del nostre entorn atesa l'absoluta mobilitat del capital.

Rebaixar els tipus sensiblement, incrementar la base imposable a la qual s'aplica el marginal i eliminar la major part de les deduccions i exempcions. En particular la deducció per adquisició d'habitatge. Paral·lelament, augmentar el mínim exempt, per afavorir les rendes més baixes i contemplar les diverses situacions familiars.

Suprimir els sistemes d'estimació objectiva, limitant-la a petits contribuents que prestin serveis a consumidors finals.

Existeix una relació entre la tributació per renda, per societats i per rendes de capitals. La modificació dels tipus impositius ha de tendir a apropar-los.

### *IS Societats*

Es proposa un tipus únic, com a màxim del 30%, que no diferenciï entre tipus d'empreses, eliminant al mateix temps les deduccions (inclosa I+D) que culminen en un tipus efectiu molt més baix per a les grans empreses i allunyat del que suporten les Pimes. Si es considera que l'I+D ha de ser ajudat, aquesta ajuda hauria de ser articulada a través de una política de despesa pública.

Contemplar l'aplicació de beneficis a reserves com a deduïble i el cost implícit del capital per a promoure la capitalització empresarial i contemplar la deduïbilitat de totes les despeses financers pagades a tercers no vinculats.

Simplificar les operacions vinculades dins el territori espanyol.

### *Impost de successions i donacions*

Cal, en primer lloc una harmonització bàsica a nivell estatal, per evitar la competència distorsionadora entre territoris. Més quan persisteixen les diferències i disfuncions de l'actual sistema de finançament autonòmic i el biaix centralista en la distribució dels recursos fiscals.

Es considera convenient mantenir l'impost com un element de justícia i equitat interpersonal, però a nivells d'imposició moderats, tant el tipus com en mínims exempts.

Encara que l'impost pot protegir la continuïtat de l'empresa familiar, cal revisar l'actual aplicació de forma que es preservi la continuïtat de l'activitat i revisar l'exempció per activitats no productives sinó tan sols generadores de rendes.

### *Impost sobre el Patrimoni*

La necessitat de consolidació fiscal, que es mantindrà sobre l'economia espanyola a mig termini, aconsella no renunciar a ingressos fiscals actualment existents. A més llarg termini, un cop produït l'ajust necessari en el dèficit públic, el plantejament seria el de la desaparició de l'impost o, si més no, el seu manteniment com a eina d'informació fiscal, però a tipus propers a zero.

No obstant, mentre es mantingui, es proposa eliminar l'exempció al patrimoni derivat de l'empresa familiar, ja que no respon a cap consideració objectiva si es vol gravar la riquesa.

#### **IVA**

Quant a l'Impost sobre el valor afegit, cal assenyalar l'elevada ineficiència recaptatòria de l'impost, ja que Espanya se situa com l'últim país de la UE en termes de percentatge de recaptació sobre PIB.

Caldria revisar l'estructura de tipus, per tal d'apropar-los en general cap al tipus normal i estudiar la conveniència d'eliminar una part significativa dels bens i serveis exempts.

#### **En quant a l'Administració tributària (AT)**

Cal destacar l'alt nivell d'eficiència assolit per l'AT des dels anys 90, fruit d'un elevat esforç tecnològic, que la situa en un lloc destacat quant a recursos esmerçats per contribuent a nivell europeu.

Ara bé, existeix un ampli camí a recórrer en dos sentits. Un, la simplificació en el compliment tributari per part dels ciutadans i les empreses i en la seguretat jurídica de les relacions entre l'Administració tributària i els contribuents, ja que el sistema implantat fa reposar en el contribuent l'aplicació i interpretació de la normativa i que a més és qui assumeix un cost empresarial substancial per complimentar les obligacions d'informació que exigeix el actual SF.

En segon lloc, l'eficàcia en la persecució del frau, de l'incompliment de les obligacions tributàries, és dels més alts de la UE i, a més se centra de forma potser exagerada en la persecució del contribuent que ja tributa.

L'activitat prioritària de l'AT s'ha de focalitzar en la persecució de l'incompliment, el que permetria millorar ostensiblement la situació dels ingressos fiscals, permetent alleugerir la càrrega que suporten els actuals contribuents.