

EL SISTEMA TRIBUTARI A DEBAT

Reformes tributàries: una història interminable que torna al primer pla

El sistema tributari juga un paper molt important en les economies modernes: incideix sobre el conjunt de variables macro i microeconòmiques a través de múltiples efectes (directes i indirectes per la via dels incentius) i té implicacions sociopolítiques de gran rellevància. Per aquest motiu, el debat sobre la configuració dels impostos ha estat una constant al llarg del temps, tot i que, durant els últims anys, ha quedat en un segon pla per deixar el protagonisme a la crisi financera, la política monetària o la política fiscal. A mesura que la crisi va quedant enrere, la necessitat de revisar el sistema impositiu es fa més evident a nombrosos països, per bé que les claus de la discussió difereixen en funció de les circumstàncies de cada lloc.

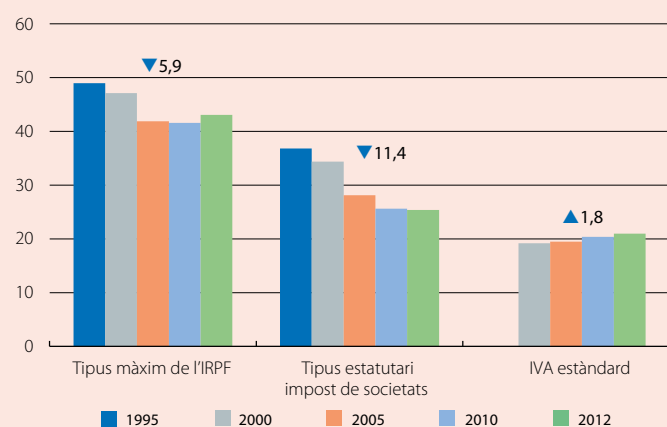
Als EUA, on la recuperació sembla ben encarrilada, el tema estrella és el grau de redistribució que ha d'aportar l'impost sobre la renda personal, seguit pel tractament que l'impost de societats dona als beneficis obtinguts per les grans multinacionals a l'estranger. Al Japó, on el nivell de deute públic és molt elevat, està en plena discussió si l'augment dels impostos indirectes és la millor manera d'augmentar la recaptació. A nivell paneuropeu, les qüestions centrals són l'harmonització de les bases de determinats impostos (com l'IVA i el de societats), la coordinació de la lluita contra l'evasió (paradisos fiscals) i la instauració d'impostos per corregir determinades fallades de mercat (com en el cas de l'energia i de les transaccions financeres). A Espanya, és necessària una reforma integral i en profunditat del sistema impositiu, ateses les greus disfuncions que s'han posat de manifest amb la crisi, a més dels requeriments derivats de la creixent integració europea i de l'organització territorial de l'Estat (comunitats autònomes i ens locals). La Comissió Europea ha identificat aquesta necessitat i ha instat el Govern perquè presenti una proposta de reforma al començament del 2014. El repte és considerable, atesos els *trade-offs* que planen entre els diferents objectius que aquesta reforma ha de perseguir. En particular, és molt convenient que compatibilitzi els objectius tradicionals a llarg termini (vinculats a l'eficiència i a l'equitat del conjunt del sistema, ja prou conflictiu) amb els objectius a curt termini (augmentar la recaptació i estimular el creixement econòmic). Un breu repàs de les principals conclusions de la teoria de la imposició i de l'experiència d'altres països pot aportar punts de referència útils sobre aquest tema.

Com en molts altres camps de l'economia, la teoria sobre la imposició no està lliure de controvèrsies, sobretot quan l'anàlisi gira cap a la normativa («el que ha de ser») des d'allò que és merament positiu («el que és»). En qualsevol cas, amb el pas del temps, s'ha anat formant un consens convencional que ofereix conclusions valuoses.⁽¹⁾ El punt de partida és identificar els justificants i els propòsits bàsics del sistema tributari: recaptar prou fons perquè l'Estat pugui sufragar els serveis públics i altres despeses, corregir les fallades de mercat (per exemple, les externalitats) i redistribuir la renda i la riquesa en funció de les preferències col·lectives sobre l'equitat social. Atès aquest plantejament, la teoria aporta algunes recomanacions que convé considerar a l'hora de dissenyar el sistema tributari (en sentit ampli, per incloure cotitzacions socials, taxes, etc.) d'una economia desenvolupada i oberta com l'espanyola.

Primer: adoptar una visió integral del sistema, disposant d'una estratègia general orientada a llarg termini i deixant espai per a ajustaments ocasionals a curt termini; el disseny ha de considerar les interaccions entre els diferents impostos i els programes de despesa pública (per exemple, el subsidi d'atur) per aconseguir complementaritats i defugir les inconsistències. Segon: evitar la incertesa, la inseguretat, l'arbitrarietat i la complexitat innecessària. Tercer: anticipar les reaccions dels agents (translació, elusió, evasió, etc.), la qual cosa fa que sigui aconsellable, per exemple, reconèixer que la llibertat de moviments del capital condiciona les possibilitats de tractament tributari a nivell nacional. Quart: preservar la neutralitat sobre les decisions dels agents, llevat que hi hagi raons justificades i explícites per fer el contrari. En aquest sentit, els impostos indirectes són més neutrals que els directes. Cinquè: buscar la redistribució (progressivitat)

Evolució gradual del disseny del sistema impositiu als països de la zona de l'euro

Tipus impositius (%)



Fonts: Comissió Europea i "la Caixa" Research.

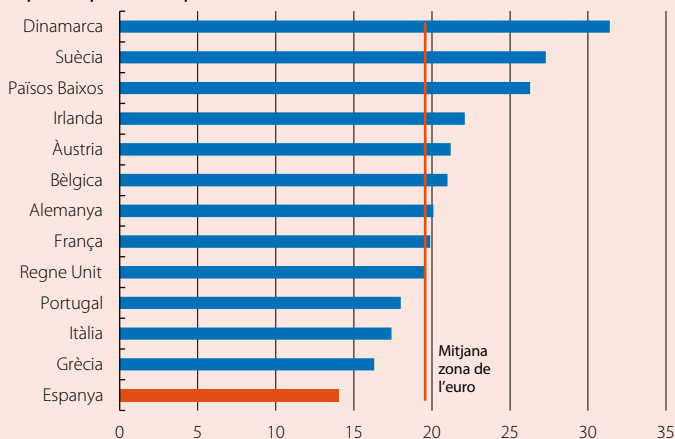
(1) Vegeu Mirrlees J.A., Adam S., Besley T., Blundell R., Bon S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G. i J. Poterba (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

afectant el mínim possible l'eficiència. Per aquest motiu, és preferible, en termes generals, que la instrumentació es faci mitjançant la tarifa de l'impost sobre la renda personal, juntament amb els programes de despesa social, i no mitjançant deduccions, exempcions o distorsions sobre la base impositiva. D'altra banda, és crucial calibrar la tarifa de l'impost sobre la renda per mitigar els desincentius al treball i a la iniciativa empresarial.

Malgrat que els sistemes tributaris dels principals països desenvolupats presenten diferències notables, és un fet molt destacat que, al llarg de les tres últimes dècades, les reformes hagin estat coherents amb les directrius de la teoria impositiva òptima. Una fita destacada va ser la *Tax Reform Act* de l'Administració Reagan dels EUA el 1986, que va permetre simplificar el sistema fiscal nord-americà, ampliar les bases imposables mitjançant l'eliminació d'exempcions i rebaixar les tarifes. Amb posterioritat, nombrosos països desenvolupats han iniciat reformes en aquesta línia. Aquest és el cas dels països membres de la zona de l'euro. Com ho mostra el gràfic anterior, els tipus impositius dels tributs directes del conjunt de països de la zona de l'euro s'han reduït de forma significativa. Entre el 1995 i el 2010, el tipus màxim de l'IRPF i, en especial, el tipus estatutari de l'impost de societats han estat rebaixats de forma significativa (en 5,9 i en 11,4 punts percentuals, respectivament). Això ha estat compensat, en part, amb l'augment de la imposició indirecta, principalment sobre el consum mitjançant un increment del tipus estàndard de l'IVA. Al seu torn, aquest major gravamen sobre el consum ha anat acompanyat d'ampliacions de les bases imposables i de la simplificació del conjunt del sistema (així, per exemple, a Espanya, el nombre de trams de la base imposable de l'IRPF va passar de 34 el 1983 a 4 el 2006). No obstant això, l'esclat de la recent crisi econòmica ha truncat de forma temporal aquesta tendència. La necessitat de sanejar els comptes públics ha obligat una gran part dels països europeus, i més concretament els de la perifèria, a augmentar la pressió fiscal amb pujades gairebé generalitzades en totes les figures tributàries (tot i que, una vegada més, amb un major impacte relatiu sobre els impostos indirectes). El cas espanyol no n'ha estat una excepció. Les diferents mesures de consolidació fiscal han permès incrementar els ingressos tributaris en 1,4 punts percentuals entre el 2009 i el 2012, fins al 33,5% del PIB. Però no ha estat suficient, de manera que està justificat el requeriment per a una revisió integral del sistema. La reforma que cal fer, per tant, ofereix l'oportunitat d'avançar cap a un sistema tributari que asseguri la sostenibilitat dels comptes públics a mitjà i a llarg termini de manera eficient i equitativa. A curt termini, a més a més, també és de gran interès que el nou sistema contribueixi a reactivar el creixement econòmic.

La tributació sobre el consum espanyol és relativament reduïda

Tipus impositiu implícit sobre el consum (%)



Fonts: Comissió Europea i "la Caixa" Research.

Hi ha dues línies d'actuació que poden servir per escometre aquest doble objectiu: l'anomenada «devaluació fiscal» i l'augment de les bases imposables de les principals figures impositives. La primera engloba les mesures tributàries que redueixen els costos laborals —generalment amb la rebaixa de les cotitzacions socials— a canvi d'augmentar la tributació sobre el consum. La implementació d'aquesta mesura estimula el creixement de l'economia, a causa del seu efecte positiu sobre la competitivitat exterior. A més a més, atès que Espanya se situa entre els països de la zona de l'euro amb una menor tributació sobre el consum, hi ha prou marge de maniobra per ampliar-lo. Però no convé que aquest augment de la recaptació dels tributs es faci mitjançant tipus impositius més elevats, amb el consegüent impacte negatiu sobre els incentius a l'activitat econòmica. En efecte, el segon aspecte que ha de tractar la reforma fiscal és l'ampliació de les bases imposables mitjançant l'eliminació d'una gran part de les desgravacions i de les exempcions fiscals existents en el sistema actual. El pressupost general de l'Estat

xifra els beneficis fiscals pressupostats per al 2013 en gairebé el 4,0% del PIB, concentrat, principalment, en IRPF, IVA i IS. La reducció d'aquests beneficis permetria augmentar la recaptació tributària espanyola fins i tot amb retallades d'alguns tipus impositius relativament elevats. Aquest seria el cas del tipus màxim sobre l'IRPF, que, en algunes jurisdiccions, arriba al 56%, un dels més alts del món.

La introducció d'aquests aspectes en la reforma fiscal espanyola estimularia el creixement a curt termini i milloraria l'eficiència del sistema tributari. Es tracta, doncs, d'una ocasió immillorable que no s'hauria de desaproveitar.

Joan Daniel Pina i Avelino Hernández
Àrea d'Estudis i Anàlisi Econòmica, "la Caixa"