

Revista econòmica

Núm. 86

DE CATALUNYA

La reforma fiscal

Elements clau del sistema tributari

- 6** **Presentació**
Guillem López-Casasnovas
- 7** **A mode de justificació: panorama de la problemàtica tributària**
Guillem López-Casasnovas
- 12** **Introducció**
L'esperada reforma fiscal, novament
José María Durán Cabré
- 17** **Dossier**
- 18** **Presentació dels autors del Dossier**
- 22** **Comparativa de l'estructura fiscal d'Espanya i les economies de la Unió Europea**
Javier García Arenas
- 31** **L'impost sobre la renda de les persones físiques dual a Espanya: avantatges i alternatives**
Carlos Díaz Caro
- 36** **És eficient i equitatiu que els treballadors autònoms cotitzin a un tipus proper al dels assalariats?**
Joan-Ramon Rovira Homs
Jaume Martí Romero
- 49** **El paper dels impostos en la redistribució de la renda: què podem esperar del sistema fiscal espanyol?**
Jorge Onrubia
- 64** **Canvi climàtic, fiscalitat i compensacions distributives**
Xavier Labandeira
José M. Labeaga
Xiral López-Otero
- 72** **Compliment fiscal i digitalització**
Santiago Díaz de Sarralde Miguez
- 79** **Opinió pública i fiscalitat: una anàlisi sociològica del sistema fiscal espanyol**
María Goenaga Rulz de Zuazu
- 85** **Valoració del sistema fiscal a partir de l'experiència dels professionals de la fiscalitat**
José María Durán Cabré
Alejandro Esteller Moré
Rubén Gimeno Frechel
Valentí Pich Rosell
- 94** **Entrevista**
Robin Boadway, catedràtic emèrit d'Economia a la Universitat de Queen
"El Canadà pot ser un referent per la manera en què ha tractat l'harmonització dels impostos sobre la renda i les vendes"
José María Durán Cabré
- 99** **La bústia**
La reforma fiscal de l'emperador Diocleciana
Lluís Bohigas
- 103** **In memoriam**
Francesc Granell, un economista de mèrit
Carles Puig de Travy

PRO de PROfessional

A Sabadell Professional som on hi ha els millors PROfessionals

Perquè treballem en PRO dels PROfessionals com tu per
oferir-te solucions financeres pensades per als professionals
del Col·legi d'Economistes de Catalunya.

Innovem constantment la nostra oferta de productes i serveis
per ajudar-te a aconseguir els teus objectius i protegir els teus
interessos

I, a més, comptem amb un equip de gestors especialitzats
preparats per acompanyar-te i per donar resposta a les teves
inquietuds i necessitats financeres.

Podríem omplir aquest anunci amb arguments i ofertes difícils
de rebutjar, però preferim començar a treballar. Per això et
convidem a contactar amb nosaltres i un gestor t'explicarà
amb detall els avantatges que tenim per a tu.

T'estem esperant.



Tu i jo. Nosaltres.

A CaixaBank sabem com n'és, d'important, sentir que hi ha algú al teu costat, per això volem estar a prop teu. Siguis on siguis, per acompanyar-te en tot allò que importa.



CaixaBank

Tu i jo. Nosaltres.

PRESENTACIÓ

Guillem López-Casasnovas

Director de la *Revista Econòmica de Catalunya*

Estimat lector, benvolgut col·legiat,

Diverses raons ens han empès a preparar aquest nou monogràfic sobre fiscalitat. Inicialment, la valoració de la seva conveniència va venir de saber que s'estava impulsant una nova reforma tributària. L'elaboració d'un llibre blanc per encàrrec del Ministeri a un grup d'acadèmics en fou causa mediata. D'aquest treball, jo mateix, com a membre d'aquest Comitè, ja vaig publicar en el darrer número una ressenya de continguts i crònica de procediments. A aquella causa que a molts sona ja lluny, aturada la concreció legislativa de la proposta informada per la guerra de Rússia i la crisi del gas, entre d'altres, s'hi ha afegit recentment la guerra fiscal que provoca el Partit Popular allà on governa, una volta desenterrada la destrall per la presidenta regional de Madrid, la senyora Ayuso. Ja sigui per aquesta o aquella raó, la fiscalitat de la nostra economia té una actualitat que convida a revisar-la i analitzar-la. Per això vam demanar al professor Duran, membre també del Consell de Redacció, que s'encarregués de coordinar un text des dels suggeriments aportats per diversos membres. Aquí en teniu el resultat, que espero que satisfaci l'interès de tot bon economista, fiscalista o no, acadèmic o consultor, amb pràctica professional o com a esforçat contribuent.

Deixeu-me tancar aquesta nota amb un record per a Francesc Granell, membre del Col·legi, col·legiat de mèrit i particip des de molts anys de les tasques d'aquest Consell de Redacció. Descansa en pau, amic Francesc¹. ■

¹ Trobareu una nota necrològica que vaig fer-li com a antic alumne, economista menorquí i particip d'anècdotes, a l'extraordinari de *l'Informatiu de l'economista* en record seu.

A MODE DE JUSTIFICACIÓ: PANORAMA DE LA PROBLEMÀTICA TRIBUTÀRIA

Guillem López-Casasnovas

Catedràtic d'Economia i membre del Comitè de Persones
Expertes per a la Reforma Fiscal

Espanya té un finançament insuficient per fer front a la despesa pública que, any rere any, el Parlament aprova, i, a més, des d'una fiscalitat clarament millorable. D'aquí que l'encàrrec que vam rebre els membres del Comitè de Persones Expertes per elaborar el *Llibre Blanc sobre la Reforma Tributària* es va focalitzar en aquest propòsit: ajustar la tributació als nous signes dels temps (la nova economia, els nous instruments tecnològics) i a les necessitats d'una economia competitiva en el món global. Faig notar que no se'ns va demanar un *big bang* per fer un *reset* del sistema tributari, sinó adequar-lo a noves realitats i necessitats com les pugui sentir la població: en principi, tot i que de manera encara una mica eufemística, per assolir un sistema més eficient i més just. Per eficient no s'entenia amb més capacitat recaptatòria —que, si dels canvis es derivés, segur que seria ben rebuda— sinó com una bona assignació de recursos amb distorsions fiscals (excessos de gravamen) mínims. La tasca de valorar en els mateixos parà-

metres la despesa finançada restava tan aliena a l'encàrrec com necessària i pendent. El tema de pretendre un sistema tributari més just és encara més complicat, ja que aquí es combina la imprecisió de què s'ha d'entendre com a tal i en quin grau és compatible amb la desigualtat en rendes finals, quan, de fet, aquesta és més sensible a la incidència en la despesa que el paper que pugui tenir la mateixa imposició, al marge de com la regulació prèvia a la redistribució determini la pròpia distribució del mercat.

Des de la imprecisió-complexitat de l'objectiu, la tasca fou sens dubte meritòria, guiada pel professor Ruiz Huerta, amb el suport de l'Institut d'Estudis Fiscals.

Unes consideracions prèvies

1. Des del punt de vista de l'eficiència econòmica, són tasques d'higiene per a una correcta assignació dels recursos minimitzar les distorsions fiscals. Entre aquestes, aturar el *dumping* fiscal, tant el procedent d'Irlanda com el de Madrid, i garantir una fiscalitat més equilibrada entre modes d'organitzar l'activitat econòmica, i inversió segons tipus d'actius, reals o financers, i entre aquests mateixos.

La reducció fiscal ha entrat en el debat ideològic. Sorpren el cert desordre en què es van proposant les mesures i, en tot cas, la manca de responsabilitat en condicionar-ho tant a possibles reduccions de despesa com a increments de recaptació per a una suposada millora de les bases impositives. En particular, el patrimoni està en el punt de mira sense esclarir si la renúncia comporta fonts alternatives de riquesa o, a falta de gravar l'estoc, es prefereix augmentar la tributació del seu flux, la renda de capital que genera, avui tractada millor que la corresponent renda del treball. Cal esclarir, a més, si l'objectiu és incentivar desplaçaments de fortunes entre jurisdiccions, la qual cosa no equival a incrementar la base imposable del conjunt de l'economia, cosa molt diferent a mobilitzar rendes productives del "capital-talent" que es voldria impatriar i que la fiscalitat no posa fàcil. En tot cas, cal argumentar que, si riquesa és capacitat econòmica, quina raó hi ha per no gravar-la?

La fiscalitat del futur requereix molts equilibris entre renda i patrimoni, tipus de renda, transaccions físiques i digitals, cryptoactius patrimonials i convencionals, tipus de desgravacions i finalitats avalades..., i en aquest sentit l'*Informe* fa una contribució solvent, crec jo, dins de les coordenades de l'encàrrec rebut.

2. Les dificultats intrínseques de tota reforma traspuen en totes les propostes: expectatives, drets que es creuen adquirits, consolidacions arrossegables entre exercicis... Tot i la insuficiència

manifesta de la recaptació actual (vegeu Alloza *et al.*, *Documentos Ocasiones* 2217, agost de 2022), el consens fàcil ve per al·livió introduint noves deduccions i bonificacions i no suprimint-ne d'anteriors d'inefectivitat provada.

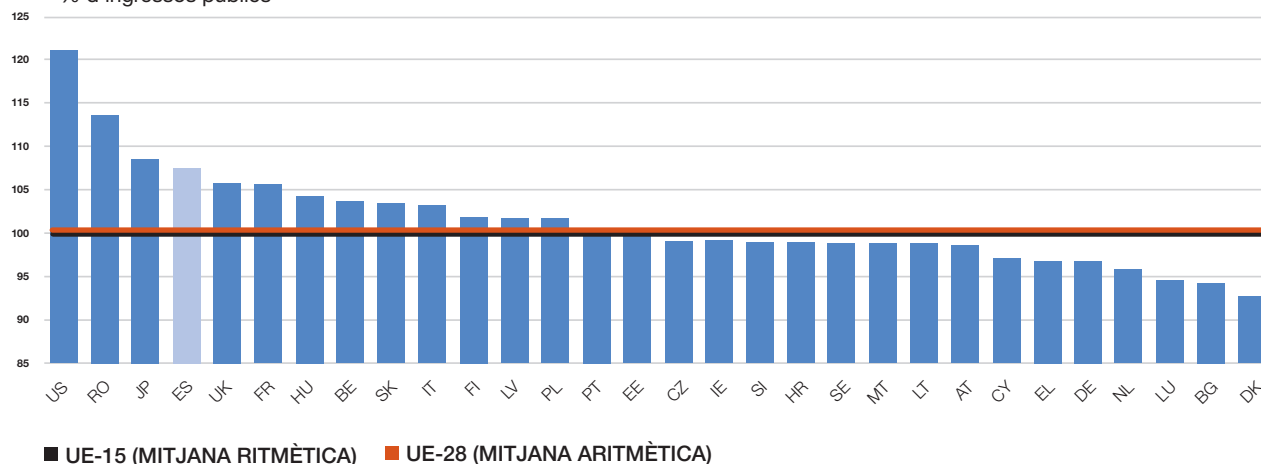
3. En la qüestió de la lluita contra la desigualtat econòmica, val a dir que probablement tots esperem massa del sistema fiscal en la seva capacitat de construir una societat més justa i cohesionada. De fet, si som seriosos en l'esforç de reduir les desigualtats, hem de reconèixer que existeixen diverses estratègies i la tributació no sembla especialment decisiva.

En general, notem que els tipus mitjans efectius per grups de renda presenten certes irregularitats o comportaments no "suau". IRPF: puja ràpid ja en el tercer quintil i s'estabilitza bastant; IPN: 10% amb més renda suporta menys tipus que el quintil 2 i 3!; IVA i ITP: clarament regressius sobre renda, quasi proporcional sobre consum; especials: relativament menys regressiu que l'IVA respecte de la renda, i quelcom progressiu sobre consum.

Totals: ja en el tercer quintil salta al 37,5% i després es mou poc, amb elevat pes relatiu dels indirectes per a rendes baixes; globalment: només a partir del quintil 4 "es treu" (impostos) més que no "es dona" (prestacions monetàries i en espècie) (vegeu López Laborda *et al.*, *Documents FEDEA*, 2021).

Diferencial quasi permanent de 6,5 punts del PIB gastant el que no ingresem

RÀTIO DE DESPESES SOBRE INGRESSOS PÚBLICS EN PAÏSOS DE LA UE
% d'ingressos públics



Font: Eurostat i OCDE.

En quina fase de l'economia intervé la política?

Quina classe de desigualtat ens preocupa?		PREPRODUCCIÓ	PRODUCCIÓ	POSTPRODUCCIÓ
	INFERIOR	Polítiques assistencials (sanitat, educació, renda bàsica universal).	Salari mínim i garanties laborals.	Transferències socials (p. ex. crèdit tributari per ingressos del treball) i macropolítiques de plena ocupació.
	MITJANA	Despesa pública en educació superior.	Polítiques d'“ocupació de qualitat”, relacions empresarials i lleis laborals, convenis salarials sectorials, acords comercials, polítiques d'innovació i propietat dels treballadors.	Xarxes de seguretat, polítiques d'assegurança social.
	SUPERIOR	Impost de successions.	Regulacions i lleis antimonopoli.	Impostos sobre el patrimoni.

Font: *Combatiendo la desigualdad*, Olivier Blanchard & Dani Rodrik (coord.).

Alguns destacats

Sobre la base de les anteriors valoracions voldria aquí destacar uns pocs aspectes rellevants tractats a l'*Informe*, entre ells, l'idiòsincràtic (in)compliment fiscal espanyol; el tractament dels residents fiscals, dels quals ho són però que no ho volen ser i s'amaguen en "jurisdiccions no cooperatives" (diguem-ne "expatriats") i dels que ho voldrien ser ("impatriats") però que en la situació fiscal actual tenen pocs incentius a ser-ho, i, finalment, les referències a la imposició a la riquesa que es debaten entre la competència i l'harmonització fiscal.

En general, fa de mal entendre que es proposin abaixades d'impostos sense precisar quina despesa conseqüentment s'eliminarà, i no val a dir que això es finançarà reduint la ineficiència de la despesa pública o amb un augment de l'increment de la recaptació per la lluita contra el frau (que ho digui un assessor fiscal encara preocupa més) o sobre el suposat augment de bases, ja que en competència fiscal intraestatal aquestes no augmenten sinó que simplement canvien la jurisdicció fiscal.

Sobre els qui proposen abaixar impostos: la literatura de suport per a aquesta política se sol basar en l'anomenada "corba de Laffer". Un artífici que parteix de la intuïció que si el tipus im-

sitiu és zero, un govern no recapta res, com tampoc no ho farà amb un tipus del 100%. Una altra d'aquelles evidències econòmiques que es poden il·lustrar en un tovalló de paper! La fallàcia rau aquí en el desconeixement real d'en quin punt intermedi d'aquells dos paràmetres (0 i 100%) es troba un govern, de manera que abaixant tipus augmenti la base i, així, la recaptació, o a l'inrevés. No és aquesta una fórmula de validesa universal, com és prou sabut pels estudiosos, que garanteixi que sempre abaixant impostos es recapta més.

Per a aquells abolicionistes de l'impost de successions: convé recordar que té un paper de legitimació en una societat que es vulgui meritocràtica. A més, la seva eliminació avui en el sistema tributari espanyol agreujaria la fiscalitat de l'IRPF per a les variacions patrimonials, amb una tributació molt menys tova que la que es dona a les herències. O és que, quan es demana suprimir l'impost de patrimoni sense concretar quina altra forma de riquesa s'ha de gravar, es vol saltar el principi constitucional de contribuir segons la capacitat econòmica dels espanyols?

Sobre les alternatives quan aquestes es plantegen: només el sistema fiscal ha de gravar el consum (regressivament) i la renda del treball? No és el patrimoni una manera de controlar el frau

de rendes no gravades que emergeixen amb augments de riquesa? Volen defugir-ne? No és, a més, lògic que si s'accepta la fiscalitat dual, gravant menys els "fluxos", és a dir, les rendes de capital per allò de la mobilitat internacional, no s'hagi d'acompanyar d'un impost coherent sobre els "estocs" (patrimoni), tal com s'ha comentat?

Lluitar contra el frau i millorar l'eficiència pública no es pot considerar alternativa de res. No és una opció, sinó una obligació, que legitima qualsevol nivell de pressió fiscal que pateixen els contribuents. I si s'està tan segur de l'efectivitat, ara sí, de l'eliminació de l'economia submergida, potser es pot supeditar la major despesa o l'abaixada d'impostos al fet que aquella lluita contra el frau tingui èxit abans d'incrementar el dèficit públic. Està clar que després pot aparentar que és la Unió Europea la que demana retallades per a la consolidació fiscal necessària, i així poder espolsar-se responsabilitats. Certament, l'equitat intergeneracional es troba al rerefons d'aquest comportament.

A les propostes del *Llibre Blanc*, en matèria de compliment, una àrea important com a legitimadora de bona part del sistema tributari, es recomana la creació d'una unitat permanent d'anàlisi del frau; reforçar i millorar la seguretat jurídica, que es reconeix insuficient, via l'exigència d'interpretació de les normes rellevants i d'abreujar a tres mesos la resposta a les consultes; tenir en compte l'historial de compliment del contribuent, també respecte dels errors, com s'ha proposat a països com França; facilitar al contribuent tota la informació sobre ell mateix disponible per part de l'Administració, i, finalment, activar la clàusula antiabús per a residents que traslladin la seva residència fiscal a jurisdiccions no cooperatives concretant el que s'ha d'entendre a aquests efectes com a nivell sensiblement inferior de fiscalitat.

Sobre "impatriats" —un tema que, de nou, preocupa per a la recuperació de talent—: millorar el règim fiscal per a treballadors desplaçats baixant de 10 a 5 anys el requeriment d'haver estat a fora per acollir-se a aquest tractament, i compromís de mantenir-ho en vigor durant sis anys; reformular el sistema actual de dalt a baix estenent el règim anterior als col·lectius als quals es pugui aplicar, amb acords amb jurisdiccions cooperatives.

Pel que fa als impostos de manera específica (recordeu que l'encàrrec no pretenia reestructurar al complet tot el sistema fiscal espanyol), remarcuem que en matèria d'IRPF es proposa avaluar la reducció de lloguers i la tributació conjunta, el manteniment de la dualitat fiscal, moure's cap a l'*earned income tax*

credit (EITC, deduccions reemborsables a la quota), eliminar gradualment l'estimació objectiva de rendiments empresarials i incloure les rendes immobiliàries a la base de l'estalvi.

Pel que fa a l'IVA, es proposa la supressió gradual dels tipus reduïts i superreduïts ("amb compensacions", es diu, tot i que no s'especifiquen), posar al tipus general, d'entrada, els ensucrats i alcoholos als establiments de restauració. Alhora es mantenen les exempcions per salut i ensenyament privats, i es proposa la supressió gradual "però ràpida" dels règims especials i, en tot cas, el seguiment de la iniciativa de la Unió Europea respecte al tractament de serveis financers (potser limitada, si més no, a les comissions bancàries). Pel que fa als impostos verds, amb la nova crisi energètica la cosa està verda (mai millor dit), tot i que l'agenda del que es proposa ocupa una part substancial de l'*Informe*.

En matèria de societats es constata que els canvis venen i vindran de fora. També en la definició de bases digitals i patrimonials. S'observa en tot cas certa heterogeneïtat en la problemàtica tractada (des de les *shell companies* fins a qüestions de determinació d'"establiment permanent" i "direcció efectiva", societats patrimonials, etc.). Els membres del Comitè ens pronunciem contra l'estratificació de bases, tipus, etc., i es proposa avaluar el funcionament de les BIN (bases imposables negatives), així com eliminar l'IAE. Es proposa variar el tractament de les rendes externes (elevant al 10% els requeriments per a entitats participades) i el manteniment de la tributació específica per a l'empresa familiar, fiscalitzant millor el compliment de la seva regulació. Es recomana la fi dels pagaments fraccionats i un estret seguiment de les directives europees en la matèria.

En qüestions específiques de procediments, es demana ajudar el compliment tributari mitjançant la simplificació i l'aclariment de normes i processos, la millora de programes d'ajuda i assistència, i la potenciació de l'acord per dirimir les situacions de conflicte que es puguin reconduir, i que evitin recursos i reclamacions. Contra la litigiositat es recomana que la comprovació gestora o inspectora, combinada amb sancions ponderades, tingui en compte la conducta dels contribuents, i modular la resposta de l'Administració en funció del seu comportament i de la gravetat identificada. En tot cas, es considera que els conceptes de frau i elusió s'han de diferenciar de les economies d'opció, que impliquen una elecció legítima entre les diverses alternatives previstes per la llei a la cerca de la càrrega fiscal més baixa.

En matèria de valoracions patrimonials, i en línia amb el que postula l'OCDE, si no sobre el patrimoni, caldria augmentar la tributació sobre les rendes de capital i en successions. En general, es proposa aproximar les bases a les valoracions de mercat, i potser ancorar-les en el 80-85% d'aquestes per reduir conflictes de valoracions; evitar revaluacions freqüents i determinar millor quins deutes són deduïbles per la vinculació concreta amb el patrimoni declarat; així mateix, fixar regles per evitar la doble imposició internacional del patrimoni, així com la seva no tributació. Addicionalment es valora que calen regles contra les societats instrumentals o refugis de titularitat, la tokenització de patrimonis virtuals, per incloure'ls i regular-los d'acord amb els seus actius subjacents, i lluitar contra els testaferros residents a altres països, gravant els béns aquí dels no residents. Pel que fa a l'escut fiscal, es demana estudiar si apujar el 60% i establir un mínim del 20% de tributació, fixant un mínim exempt per part de l'Estat d'1M (s'espera, sobre una base més àmplia, atesa la revisió d'exempcions de l'empresa familiar —recordem que es mantenen, però exigint-ne la revisió, avaluant-ne l'efectivitat i l'afectació real d'aquell patrimoni— i de l'habitatge habitual), compatible amb una abaixada del tipus, però mantenint la imputació de rendes per a l'habitatge a la base imposable.

Pel que fa a l'harmonització interestatal de l'impost sobre el patrimoni net, es proposa que la norma estatal reguli fins a la base imposable que seria comuna a tot el territori, amb la concreció d'un topall màxim a l'exempció (a l'entorn —es proposa com a exemple— d'un 10%), l'establiment d'un mínim a les deduccions i bonificacions de la quota íntegra (per a un 10%) i fixar una reducció màxima a l'escala de gravamen no podent ser la quota líquida inferior a la íntegra en un determinat percentatge (el 20%, s'havia arribat a esmentar). Algunes dades de recordatori en el cas de Catalunya són: 43.000 declarants (un 54% són declarants ara de menys d'1 M€; pèrdua de recaptació estimada de 25 M€ (un 45%) i, si s'eleva al 80% l'escut fiscal, l'augment de recaptació pot ser de l'entorn de 68 M€ entre el grup de declarants d'entre 10 i 30 M€).

En resum, es proposa un mínim exempt no inferior a 1 M€ (modificable marginalment i acotat per les comunitats autònomes). El tipus avui del 0,2 al 2,75 passaria de 0,5 a 1 amb un màxim efectiu via modificacions autonòmiques que no superaria probablement l'1,5. Avui a Catalunya el mínim és de 0,7 milions més 0,3 milions per a l'habitatge propi). En la situació de partida, per sota d'1 M€ es troben un 45% dels declarants, que repre-

senten un 44% del patrimoni net i un 44% de la base imposable de l'IPN; amb un 29% de tots els deutes totals i un 54% de la base liquidable i de la quota a ingressar.

Finalment, en matèria de successions, es proposa el manteniment de l'impost amb reducció per transmissió de l'empresa familiar, negoci professional o participacions en entitats; la supressió dels coeficients multiplicadors, que ja es consideren a les escales de les tarifes; eliminar la deducció per quantitats percebudes per contractes d'assegurança de vida i flexibilitzar el pagament quan es detectin problemes de liquiditat; eliminació de reduccions per parentiu, que actuarien a través de mínims exempts: entre 120.000 i 250.000 per als grups I i II, i entre 20.000 i 50.000 per a la resta, al marge del que pugui ser la intervenció addicional però limitada de les comunitats autònomes, i finalment reduir el nombre de trams i tipus de gravamen a la tarifa (grups I i II, 5% fins a 1 M€, 10% entre 1 i 5 M€, 15% per sobre de 5 M€; grup III, entre el 5% i el 10% fins a 0,5 M€ i després incrementats fins al 15%; grup IV, entre el 20% i el 25%).

Com a conclusió

Més enllà del debat conjuntural en el qual la fiscalitat esdevé arma llancívola del debat ideològic i partidista, molts dels treballs inclosos en aquest "Dossier" busquen argumentar el component estructural d'uns canvis fiscals necessaris més enllà de la simplicitat de les rebaxes o del seu altre extrem de creixements indiscriminats de la despesa pública obviant els seus dèficits de finançament.

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 il·loable 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'anàlitzaven 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 viuent 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 assoleixen 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 Serralde 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 Boodway**, 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. ■

DOSSIER

**LA REFORMA
FISCAL**

PRESENTACIÓ

DELS AUTORS DEL DOSSIER

“LA REFORMA FISCAL”



Carlos Díaz Caro

És doctor en Economia per la Universitat d'Extremadura des de l'any 2013, prèviament s'ha format en el camp d'avaluació de polítiques públiques centrat en l'anàlisi de la distribució i redistribució de la renda, més concretament, en els efectes que comporta la imposició sobre la renda i els possibles canvis. Fruit de la seva tesi doctoral, ha aconseguit la publicació de diversos articles de recerca en el camp de la hisenda pública, especialment, abordant la reforma de l'impost sobre la renda duta a terme l'any 2007, tant en la distribució de la renda com en la inequitat horitzontal, així com l'anàlisi del comportament que ha suposat aquesta reforma. La seva tesi doctoral va rebre el Premi Extraordinari per la Universitat d'Extremadura. Actualment és professor del Departament d'Economia Financera i Comptabilitat de la Universitat d'Extremadura.



Santiago Díaz de Sarralde

Director d'Estudis i Investigacions del CIAT (Centre Interamericà d'Administracions Tributàries). Doctor en Economia i professor titular d'Economia Aplicada a la Universitat Rey Juan Carlos, ha exercit les funcions de vicedegà de la Facultat de Ciències Jurídiques i Socials, subdirector general d'Estudis Tributaris a l'Institut d'Estudis Fiscals, cap del Gabinet Tècnic de Finançament Territorial, director d'Estudis Tributaris i Estadístiques de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, director de gabinet del Secretari d'Estat d'Hisenda i consultor d'institucions com ara el BID, el CIAT o el Banc Asiàtic de Desenvolupament.



José María Durán Cabré

Llicenciat i doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (Premi extraordinari i Premi del Consell Econòmic i Social) i llicenciat en Dret per la mateixa universitat, i MSc en Fiscal Studies per la University of Bath (Gran Bretanya). És investigador i director de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i professor agregat d'Hisenda Pública i Sistema Fiscal a la Universitat de Barcelona. Especialista en fiscalitat, ha publicat diversos articles científics en revistes com *The Review of Income and Wealth*, *Economic Inquiry*, *International Tax and Public Finance* o *CESifo Economic Studies*, així com llibres i capítols de llibres. Ha treballat en projectes de recerca i estudis per a la Comissió Europea, el Ministeri d'Hisenda, la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona o el Govern d'Andorra, entre d'altres.



Alejandro Esteller-Moré

Llicenciat en Economia per la Universitat de Barcelona (UB), màster en Economia per la Universitat d'Essex (Anglaterra) (premi Leatherland Book Price) i doctor en Economia per la UB (Premi extraordinari i Premi José Manuel Blecu). Catedràtic d'Economia de la UB (des de 2017). Codirector del Programa d'anàlisis de sistemes impositius de l'Institut d'Economia de Barcelona. Consultor per a la Comissió Europea, l'Agència Tributària de Catalunya, l'Institut de Estudios Fiscales, la Fundació "la Caixa", Intermón-Oxfam i el Govern d'Andorra, entre d'altres. Expert en hisenda pública i fiscalitat. Membre del Consell Editorial de la Revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* (des

del 2012) i editor associat d'Investigaciones Regionales (des de 2021). La seva recerca ha estat publicada a *Economics Letters*, *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *National Tax Journal*, *Kyklos*, *Economic Inquiry*, *Review of Income and Wealth* o *Regional Science and Urban Economics*, entre d'altres.

com a professora, i va ser membre de la Xarxa d'Experts en Educació Fiscal del projecte EUROsocial de la Comissió Europea. Actualment forma part del Comitè d'Experts del Center for Economic and Social Rights. Les seves línies de recerca principals són la sociologia fiscal i l'opinió pública, i compta amb nombroses publicacions nacionals i internacionals relacionades amb la seva especialització.



Javier García Arenas

Economista sènior a la Unitat de Macroeconomia del Departament d'Estudis de CaixaBank. Doctor en Economia pel Massachusetts Institute of Technology (MIT), màster amb distinció en Economia per la London School of Economics i llicenciat en Economia per la Universitat Pompeu Fabra amb Premi extraordinari de llicenciatura. Abans d'incorporar-se a CaixaBank va treballar com a ajudant de recerca i professor ajudant al MIT. Les seves àrees d'estudi inclouen la macroeconomia, l'economia política i les finances. És coordinador del Dossier de l'*Informe Mensual* i de les *Notas Breves de Actualidad Macroeconómica*.

Xavier Labandeira Villot

Catedràtic d'Economia a la Universitat de Vigo (UV), on pertany al grup de recerca REDE i al centre de recerca gallec ECOBAS. A la UV imparteix docència d'economia pública i ambiental, i ha coordinat el Màster en Gestió del Desenvolupament Sostenible fins al 2014. Director d'Economics for Energy, centre de recerca privat especialitzat en l'anàlisi de les qüestions energètiques. Investigador afiliat al CEEPR del MIT. Forma part del Grup Intergovernamental sobre Canvi Climàtic de l'ONU (IPCC). Va dirigir la Florence School of Regulation-Climate a l'European University Institute de Florència (2014-2017) i va ser responsable de la Càtedra sobre Energia i Desenvolupament Sostenible a la UV (2011-2019) i la Càtedra sobre Economia del Canvi Climàtic a FEDEA (2007-2009). És membre del Policy Outreach Committee d'EAERE des del 2018. A més, va ser membre del Comitè de Persones Expertes per a l'Elaboració del *Llibre Blanc sobre Reforma del Sistema Tributari Espanyol*, presentat el març del 2022. Va rebre la Medalla a la trajectòria investigadora en l'àmbit econòmic i de les ciències socials, en la primera edició (2019), concedida per l'Acadèmia Galega de Ciències.



Rubén Gimeno Frechel

Llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresariales, per la Universitat Complutense de Madrid. Màster en Assessoria Fiscal per la Universitat San Pablo – CEU de Madrid. Economista. Director del Servei d'Estudis del Registre d'Economistes Assessors Fiscals (REAF-CGE). Expert comptable, registrat amb el núm. 2813. Coautor de diversos llibres, com ara *Tancament comptable i fiscal 2010 i 2011*, de l'editorial El Derecho; *Manual de la declaració de l'IRPF 2008-2012*, publicats per l'editorial El Derecho, i *Manual d'IRPF* de l'editorial Aranzadi. Ha publicat diversos articles sobre temes tributaris en revistes especialitzades i de premsa econòmica. Ha estat ponent en diverses jornades d'actualització tributària, no vetats tributàries, fiscalitat immobiliària, etc.

José María Labeaga

Llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresariales per la Universitat de Saragossa i doctor en Economia per la Universitat Autònoma de Barcelona. És catedràtic de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica a la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED). Va ser director general de l'Institut d'Estudis Fiscals i director de la Càtedra FEDEA-BBVA de Nuevos Consumidores a la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Les àrees en què ha desenvolupat la seva recerca inclouen l'anàlisi del comportament dels individus en decisions de consum i oferta de treball, així com en la simulació i l'avaluació dels efectes de polítiques públiques, fonamentalment polítiques fiscals.



María Goenaga Ruiz de Zuazu

Doctora en Periodisme i llicenciada en Sociologia. Actualment és professora ajudant doctora a la secció departamental de Sociologia Aplicada de la Universitat Complutense de Madrid i també és professora visitant de la Universitat de Guadalajara (Mèxic). Des del 2005 fins al 2012 va treballar com a becària FPI i investigadora a l'Institut d'Estudis Fiscals, institució a la qual segueix vinculada



Xiral López

Doctor en Economia per la Universitat de Vigo i màster en Economia Industrial per la Universitat Carlos III de Madrid. Actualment és investigador a la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED), amb una trajectòria professional prèvia a la Universitat de Vigo i a Iberdrola. La seva activitat acadèmica ha estat centrada en la recerca relacionada amb l'economia energètica i ambiental, fonamentalment en els camps de la fiscalitat energètica i ambiental, la demanda d'energia i la pobresa energètica, i compta amb diverses publicacions a les principals revistes acadèmiques de la seva especialitat.



Guillem López-Casasnovas

Llicenciat en Economia (Premi extraordinari) i en Dret per la Universitat de Barcelona. Doctor en Economia Pública per la Universitat de York (1984). Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra des del 1992, on ha estat vicerector i degà. *Visiting* a la Universitat de Stanford (1991-1992), el 1996 funda i dirigeix el Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF). Ha estat conseller de govern del Banc d'Espanya (2005-2017). És membre i col·legiat de Mèrit del Col·legi d'Economistes de Catalunya i numerari de la Reial Acadèmia de Medicina de Catalunya, així com president de l'Associació Mundial d'Economia de la Salut (2007-2013). Enguany ha estat nomenat pel Ministeri d'Hisenda d'Espanya membre de la comissió estatal per a la reforma tributària.



Jaume Martí

Graduat en Economia per la Universitat Pompeu Fabra (UPF) i posterior Màster en Finances a la Barcelona School of Economics (BSE). Entre la seva experiència professional destaca l'etapa a Bruegel (*think tank* especialitzat en economia aplicada i institucional de la Unió Europea amb seu a Brussel·les), CaixaBank Research i l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO). Actualment és economista al Gabinet d'Estudis Econòmics i Infraestructures de la Cambra de Comerç de Barcelona.

Jorge Onrubia Fernández

Llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresariales, i doctor en Economia per la Universitat Complutense de Madrid, on és professor titular del Departament d'Economia Aplicada, Pública i Política. És investigador associat a la Fundació de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), investigador adscrit a l'Institut Complutense d'Estudis Internacionals (ICEI) i membre de GEN (Governance and Economics research Network). Ha col·laborat en diverses revistes: *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, la *Revista de Economía Aplicada*, la revista de docència *e-pública* i l'*European Journal of Government and Economics* (SJR). Ha estat membre i president del comitè científic dels Encuentros de Economía Pública. El febrer del 2017 va ser nomenat pel Govern d'Espanya membre de la Comissió d'Experts per a la Revisió del Sistema de Finançament Autòmic. Ha actuat com a *external advisor* d'AIReF per al programa d'avaluació de beneficis fiscals de l'*Spending Review II* i ha participat al Grup d'Experts de la Presidència del Govern d'Espanya per a l'elaboració de l'estudi *Espanya 2050: Fundamentos para una estrategia nacional a largo plazo*. Ha estat consultor expert de la Comissió Europea (EUROSociAL+ i TAIEX) i del Banc Mundial.



Valentí Pich

Llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat Autònoma de Barcelona. Doctor honoris causa per la Universitat a Distància de Madrid (UDIMA). Economista, auditor de comptes, soci-director de BNFIX PICH tax-legal-audit, que forma part de DFK International. Presideix el Consejo de Economistas de España. Membre de la Comissió de Codificació del Ministeri de Justícia, el Comitè Consultiu de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV), i els comitès d'Auditoria i Comptabilitat de l'ICAC, així com diversos càrrecs institucionals al Foment del Treball Nacional i a la CEOE. Membre del consells de redacció de nombroses publicacions i revistes. Ha estat degà del Col·legi d'Economistes de Catalunya (1995-2001) i president del Registre d'Economistes Assessors Fiscals (2000-2006). També ha estat membre del Consell Social de la Universitat Pompeu Fabra i del Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona (2001-2004), entre d'altres.





Joan-Ramon Rovira Homs

Cap del Gabinet d'Estudis Econòmics i d'Infraestructures de la Cambra de Comerç de Barcelona. Màster i doctor en Economia per la Universitat de Manchester i llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona. Vicepresident de la Societat Catalana d'Economia (afiliada a l'Institut d'Estudis Catalans) i vocal en els òrgans de govern de diverses institucions de l'àmbit econòmic a Catalunya (Consell Assessor d'Estadística de Catalunya, Consell de Govern de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona Centre Financer Europeu, Consell Econòmic i Social de Barcelona). Intervé als mitjans de comunicació i ha publicat nombrosos articles i estudis, principalment d'economia catalana i internacional. Entre d'altres projectes acompanyats, el 2011 i el 2015 va ser coordinador del CAREC (Consell Assessor del Govern de la Generalitat per a la Reactivació i el Creixement Econòmic), el 2013 va formar part de la Comissió d'Experts de la Generalitat per a la reforma de l'Administració pública i el 2014 va contribuir a redactar les bases per a un nou Pla estratègic metropolità de Barcelona amb horitzó 2030.

COMPARATIVA DE L'ESTRUCTURA FISCAL D'ESPANYA I LES ECONOMIES DE LA UNIÓ EUROPEA

Javier García Arenas
CaixaBank Research

En la primera part de l'article entrem en matèria fent una anàlisi agregada del que ens diuen les xifres agregades sobre l'estructura fiscal d'Espanya en comparació amb les diferents economies de la Unió Europea (UE). En la segona part, s'analitzen de manera més detallada les diferències observades en les principals figures impositives.

1. Comparativa general a partir de les xifres agregades

L'estructura fiscal d'una economia està determinada per la quantia d'impostos recaptats per tal de finançar la despesa pública i per quin és el *mix* d'aquests impostos. Els impostos o ingressos fiscals estan constituïts pels impostos directes (impostos sobre la renda i sobre el capital), impostos indirectes (IVA, impostos sobre les importacions, impostos sobre el consum —excloent-ne l'IVA— com ara els impostos especials, etc.) i cotitzacions socials (sumant les pagades per les empreses i els treballadors).

En la nostra anàlisi comparem l'estructura fiscal d'Espanya i de la UE-27 (amb la mitjana ponderada¹ pel PIB) des de dos an-

gles: un és el percentatge dels ingressos fiscals recaptats sobre el PIB per tal de comparar el grau de pressió fiscal, i l'altre és la descomposició de la recaptació impositiva total entre impostos directes, indirectes i cotitzacions socials.

Aquesta anàlisi la realitzem per als anys 2019 i 2021 (aquest és l'any amb dades més recents) amb dades d'Eurostat. Hi ha raons de pes per mirar el 2019 a més del 2021². En concret, les dades del 2021 es van veure afectades pel fet que va ser un any excepcional a causa de la pandèmia: el PIB encara se situava a la major part d'Europa clarament per sota dels nivells prepan-dèmia. D'altra banda, el 2021 encara s'arrossegaven els efectes d'algunes mesures extraordinàries que es van prendre en el context de la COVID-19.

Centrant-nos ja en el percentatge dels ingressos fiscals sobre el PIB el 2019, es troba que a Espanya aquesta ràtio es va situar en el 34,8% del PIB (onzena economia de les 27 de la UE amb menor pressió fiscal), 5,2 punts per sota de la mitjana ponderada europea. D'aquests 5,2 punts de diferència, 2,0 punts provenien

¹ En aquest article, quan es parla de mitjanes, a no ser que es digui específicament que s'agafa l'aritmètica, ens referim sempre a mitjanes ponderades pel pes de l'economia.

² El Comitè d'experts que ha fet una proposta de reforma fiscal s'han centrat en l'any 2019 en el seu document. Vegeu Comité de personas expertas para elaborar el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*.

d'una recaptació en impostos indirectes més reduïda; 1,6 punts, d'una recaptació en l'impost sobre la renda inferior; 0,9 punts, per la davallada de les cotitzacions socials, i 0,5 punts, de la imposició societària. La important bretxa s'explica pel fet que la mitjana ponderada reflecteix en bona mesura l'estructura fiscal de les tres principals economies de la UE (Alemanya, França i Itàlia, que representen el 55% del PIB de la UE), totes elles economies on els ingressos impositius superaven el 2019 el 40% del PIB. En canvi, el 2021 —amb la precaució amb què cal interpretar aquestes dades—, Espanya se situava en un nivell del 38,5% del PIB (dissetena economia de les 27 de la UE amb menor recaptació en percentatge del PIB), només 2,3 punts percentuals (p. p.) per sota de la mitjana ponderada. En aquest sentit, Espanya és un cas atípic ja que per a la majoria d'economies el canvi dels ingressos impositius en percentatge del PIB entre el 2019 i el 2021 va ser relativament petit. Així, a Espanya la ràtio d'impostos entre el PIB va créixer en 3,6 p. p. entre el 2019 i el 2021, un augment també present, però en menor mesura, al conjunt de la UE (augment de 0,8 p. p.).

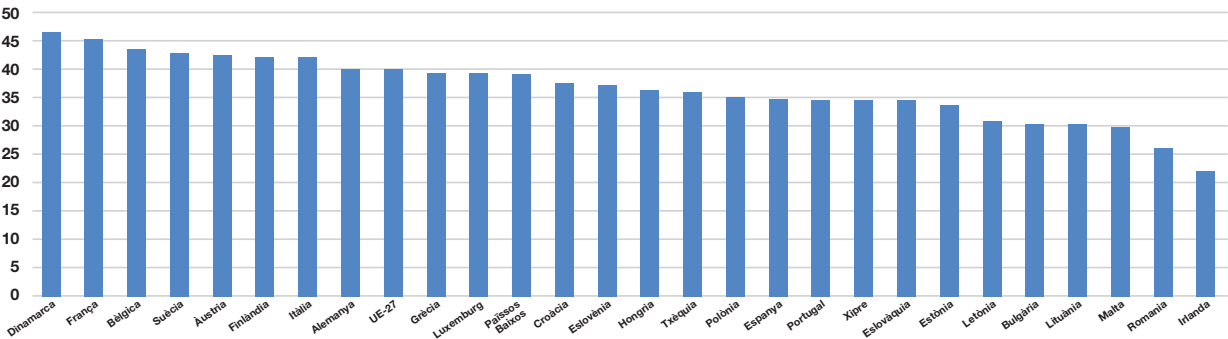
Les dades de 2021 mostren una elevada heterogeneïtat a escala europea —el rang interquartílic, que mesura la distància entre el tercer i el primer quartil, era de 8,7 punts—, i que els ingressos impositius en percentatge del PIB són especialment elevats en les economies nòrdiques (Dinamarca ocupa la primera posició amb un 47,7% del PIB a causa del pes de la imposició sobre renda i patrimoni) i a França i Itàlia. En canvi, a les economies d'Europa de l'est i Irlanda (amb una ràtio del 21,2% al cas irlandès), el pes dels ingressos fiscals en l'economia és més petit.

Finalment, estudiem la descomposició dels ingressos impositius en els seus tres components: impostos directes, impostos indirectes i cotitzacions socials. En aquest cas, aquest mix és bastant similar el 2019 i el 2021. A escala europea, s'observa que, prenent com a referència la mitjana ponderada, el pes dels impostos indirectes sobre el total d'impostos (33,5%) el 2021 era igual que el d'impostos directes i una mica per sobre que el de les cotitzacions socials (33,0%). Espanya és un cas interessant, ja que es desmarca de manera notòria dels nivells mitjans de la UE: així, el component amb un pes més elevat (35,9%) són les cotitzacions socials, seguit dels impostos directes (32,5%) i amb els impostos indirectes en darrera posició (31,7%).

Les dades exposades suggereixen que, si Espanya volgués reduir la bretxa dels seus ingressos fiscals en relació amb el conjunt de la UE i acostar-se a l'estructura impositiva de la UE, el que hauria de fer és augmentar la imposició indirecta. Un argument complementari en aquesta direcció és el relacionat amb l'envelliment de la població: l'OCDE estima que les economies avançades més envellides —com Espanya, Grècia o Portugal— seran les que, si no es prenen mesures, tindran un creixement més modest dels ingressos fiscals en els propers 20 anys³. Per evitar-ho, l'OCDE proposa augmentar l'IVA i altres impostos del consum ja que la seva recaptació és més resistent a l'envelliment poblacional que els impostos sobre el treball.

3 Dougherty, S., De Biase, P., Lorenzoni, L. (2022). "Funding the future: The impact of population ageing on revenues across levels of government", *OECD Working Paper on Fiscal Federalism*. Agost 2022. Número 39.

Gràfic 1. Recaptació impositiva a la UE (% del PIB)



Dades: La recaptació inclou les cotitzacions socials. Per a la UE-27 agafem la mitjana ponderada de tots els països. Dades del 2019.

Font: CaixaBank Research amb dades d'Eurostat.

No obstant això, hi ha dos matisos importants. El primer matís és 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. En aquest sentit, les dades del 2021 mostren que la despesa pública espanyola se situava només 1,0 p. p. per sota de la mitjana ponderada de la UE. El segon, que aquesta descomposició dels ingressos a Espanya segueix una prelació similar a la de l'economia europea principal; a Alemanya, el 2021, les cotitzacions socials representaven el 40% dels ingressos fiscals; els directes, el 33,4%, i els indirectes, el 26,6%. A continuació, analitzem de manera més detallada els principals impostos per realitzar una comparativa específica impost per impost.

2. Diferències observades en les principals figures impositives

2.1. Imposició sobre el treball

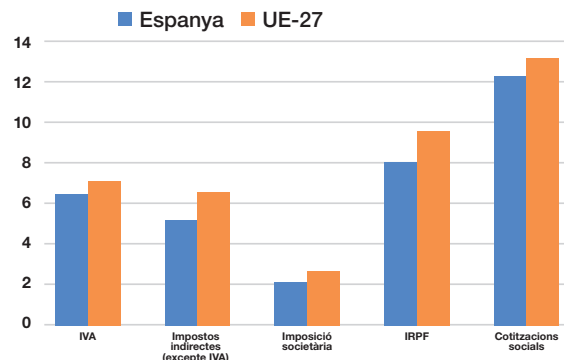
En aquesta secció encetem la segona part de l'article, centrada en analitzar alguns aspectes i elements de les principals fonts impositives en l'àmbit europeu. Comencem per la càrrega impositiva sobre el factor treball, que està bàsicament constituïda per la part de l'impost sobre la renda personal relacionada amb les rendes laborals i les cotitzacions socials.

L'impost sobre la renda personal (més conegut com a impost sobre les persones físiques) és la principal font de progressivitat a Espanya que compta amb tipus marginals similars a d'altres economies europees⁴, encara que el tipus màxim (54% a la Comunitat Valenciana amb un tipus estatal del 24,5% a partir de gener del 2022 per rendes del treball de més de 300.000 euros al qual s'ha de sumar el tram autonòmic) és més elevat que la mitjana ponderada europea (48,2%).

El mètode estàndard per realitzar una comparativa de la càrrega fiscal dels impostos sobre el treball és mesurar l'anomenat *tipus efectiu*; parlem de la divisió dels ingressos impositius entre la base gravable potencial, que en aquest cas correspon a la ràtio dels ingressos impositius obtinguts de les rendes del treball i les cotitzacions socials, entre la retribució total bruta, monetària o en espècie, que han de pagar els empresaris als treballadors a canvi del treball realitzat. Les dades més recents són del 2020, un any excepcional per la pandèmia on algunes economies, com

⁴ Vegeu Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.) (2021). *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid: Ministerio de la Presidencia.

Gràfic 2. Principals fonts de recaptació impositiva a Espanya i a la UE (% del PIB)



Notes: per a la UE-27 agafem la mitjana ponderada de tots els països. Dades del 2019.

Font: CaixaBank Research amb dades d'Eurostat.

Espanya, van diferir impostos i establir exempcions a les cotitzacions a la Seguretat Social vinculades amb el mecanisme d'ERTE, mentre que d'altres, com Alemanya o Itàlia, van arribar a rebaixar alguns impostos de manera temporal. Si ens centrem en l'any 2019 veiem que el tipus efectiu del treball a Espanya era del 34,9%, 3,2 p. p. inferiors a la mitjana europea.

Així, Espanya se situa en una posició relativa intermèdia, ja que és la quinzena economia de les 27 de la UE amb un menor tipus efectiu sobre el treball. De nou, destaca l'elevada heterogeneïtat —el rang interquartílic va ser de 8,9 punts— i la gran diferència entre països, com Itàlia, que tenia el tipus efectiu més elevat (43,3%), o Portugal, que tenia un dels més baixos de la UE (29,3%). Un fet que crida l'atenció és que el 56% de tributació efectiva de les rendes del treball a Espanya corresponia a les cotitzacions socials que paguen les empreses (estem parlant d'un tipus efectiu del 19,7%), de tal manera que el tipus efectiu derivat d'aquestes cotitzacions se situava 2,7 punts per sobre de la mitjana ponderada de la UE. Per contra, el tipus efectiu de les rendes laborals derivades de l'impost sobre la renda personal (11,7%) se situava en un nivell 1,0 punt inferior a la mitjana europea i el de les cotitzacions socials a càrrec del treballador (4,1%) 4,5 p. p. per sota de la mitjana europea. Finalment, cal ressenyar el cas de Dinamarca, ja que és l'economia europea amb un major tipus efectiu en l'impost sobre la renda personal (per sobre del 30%, més que doblant la mitjana europea) però que a causa del pes pràcticament testimonial de les cotitzacions socials, mostrava un tipus efectiu del treball 3,5 punts inferior a la mitjana europea.

Aquest exercici dels tipus efectius es pot complementar amb una comparativa de les anomenades *falques fiscals del treball*, és a dir, el quocient entre la suma dels impostos sobre la renda personal derivats de les rendes del treball i les cotitzacions socials, d'una banda, i el salari mitjà brut dels empleats a temps complet al sector privat, de l'altra. Aquesta mètrica s'acostuma a interpretar com una mesura de descoratjament a treballar: com més elevada, més gran seria el desincentiu a treballar; per al cas d'una persona soltera i sense fills⁵, la mitjana ponderada de la UE el 2021 segons l'OCDE era del 43,5%. Espanya mostrava una falca inferior, del 39,3%, molt per sota d'economies com França (47%) o Itàlia (46,5%). Si es fa el mateix exercici per a una persona casada i amb dos fills que sigui la única persona que treballa a la família, Espanya té una falca més elevada en termes relatius: a Espanya, el 2021, la falca fiscal va ser del 33,8% (en contrast, a Polònia va ser només del 14%), lleugerament per sobre de la mitjana ponderada de la UE (33,2%). Així, la diferència de la falca d'una persona soltera respecte a una casada a Espanya era de només 5,4 punts, molt per sota de la mitjana de 10,4 punts a la UE, que fa d'Espanya el cinquè país amb la menor diferència al si de la UE⁶.

5 La magnitud de la falca depèn de les exempcions fiscals sobre l'impost de la renda que depenen de les circumstàncies familiars.

6 La mostra no és la de la UE-27, ja que l'OCDE no té dades per a Malta, Xipre, Letònia, Lituània, Bulgària i Romania.

2.2. Impuestos sobre el consum

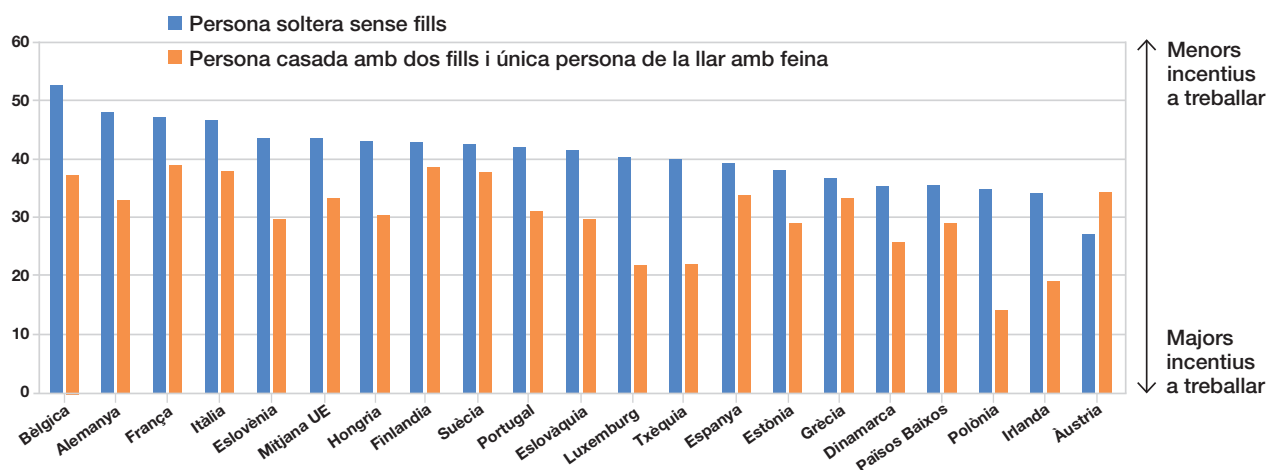
La imposició sobre el consum està formada per l'IVA i per impostos sobre productes, on s'engloben els impostos especials sobre alcohol i tabac i la major part dels impostos mediambientals⁷ (energia, carburants, mesures impositives per reduir la contaminació, etc.).

L'IVA és el component més destacat: el 2019 els impostos sobre el consum representaven, a la UE, emprant la mitjana ponderada, un 11,1% del PIB distribuïts en un 7,1% del PIB per la recaptació de l'IVA i un 4,0% del PIB en impostos sobre productes. Espanya se situava clarament per sota d'aquesta mitjana amb un pes dels impostos del consum del 9,4% del PIB (i un 6,5% sobre el PIB de la recaptació per IVA) i era la tercera economia de la UE amb un pes menor. Els impostos especials sobre tabac i alcohol, per la seva banda, tenien un pes recaptatori lleugerament menor a Espanya (0,7% del PIB el 2019) que a la UE (0,8%).

De manera anàloga a la imposició sobre el treball, paga la pena comparar a nivell europeu els tipus efectius del consum, és a dir, el quocient dels ingressos relacionats entre el consum nominal

7 Una petita part d'impostos mediambientals poden ser impostos sobre el capital. Vegeu Rodríguez, D. L. i Ciria, C. G. (2018). "Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea". *Documentos ocasionales - Banco de España*, (10), 1-63.

Gràfic 3. Falca fiscal de la imposició sobre el treball a la UE (%)



Notes: mitjana ponderada de les economies de la UE presents a l'estudi de l'OCDE. La falca fiscal és el quocient entre la suma dels impostos sobre la renda personal derivats de les rendes del treball i les cotitzacions socials, d'una banda, i el salari mitjà brut dels empleats a temps complet al sector privat, de l'altra. Dades de 2021.

Font: CaixaBank Research a partir de dades de l'OCDE Tax Database.

agregat de l'economia. Els resultats mostren que el 2019, Espanya se situava molt per sota (13,9%) de la mitjana ponderada de la UE (17,3%) i, de fet, va ser l'economia amb un menor tipus efectiu de tota la UE (el més gran va ser a Dinamarca, amb un 24,0%). Els resultats del 2020, el darrer any de dades, van ser similars i Espanya, amb un tipus del 14,1% (davant del 17,1% de la UE), va repetir com l'economia amb un tipus efectiu més baix.

A què es deu el baix tipus efectiu sobre el consum a Espanya? Principalment, a un pes més elevat que a la resta d'economies europees de l'IVA superreduït i reduït (tipus del 4% i 10%, respectivament; de fet només Espanya, Itàlia, França, Irlanda i Luxemburg tenen un tipus superreduït per sota del 5%) a la cistella de consum⁸ i a generoses exempcions. El tipus general, per la seva banda, és del 21%, molt similar a la mitjana europea (20,9%) encara que hi ha alguns *outliers* per sota (Alemanya, del 19%) i per sobre (Hongria, del 27%). En canvi, el frau per IVA no

8 Tal com s'explica al *Libro Blanco*, publicat el febrer del 2022, Espanya grava amb tipus impositius clarament més reduïts que els seus socis europeus l'alimentació, la salut, el lleure i cultura i la restauració (especialment, en el subministrament de begudes alcohòliques), que representen una part substancial de la despesa de les llars. Vegeu Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*.

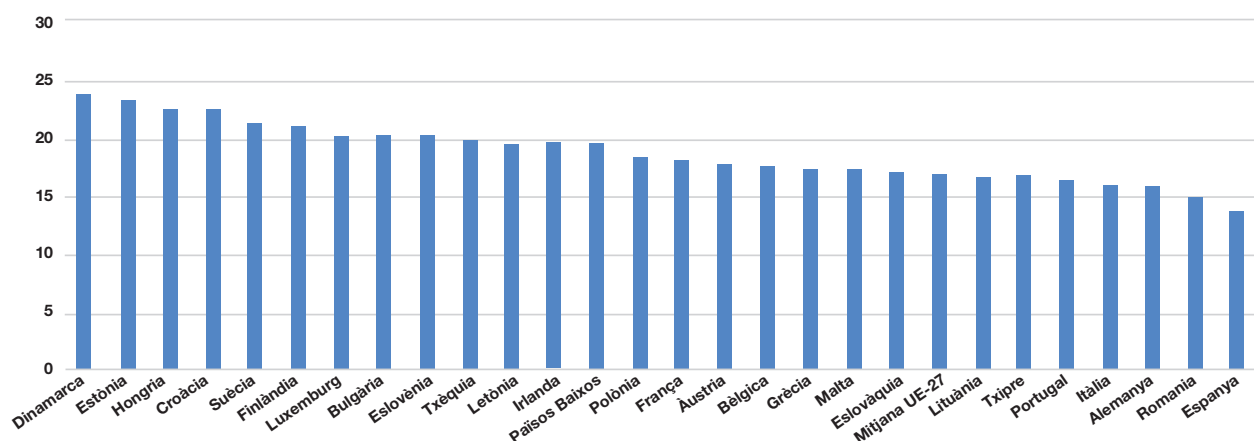
sembla que sigui un factor rellevant: segons dades de la Comissió Europea, la bretxa de compliment de l'IVA, que es calcula com la diferència entre la recaptació real i la recaptació potencial derivada de l'aplicació de la normativa de l'impost, i que es deu al frau, elusió fiscal o errors, sembla ser reduïda a Espanya: 5.840 milions d'euros el 2019, un 6,9% de la recaptació potencial, davant d'un 10,4% per a la mitjana de la UE-27.

És interessant, per completar l'anàlisi, fer una mirada a les estimacions de la Comissió Europea de l'anomenat *policy gap*, que mesura la pèrdua d'ingressos potencials de l'IVA explicada per decisions de política econòmica i que es pot descompondre en el component de tipus reduïts i en el component de despesa exempta. Els càlculs per al 2019 mostren com a la mitjana ponderada de la UE-27 el *policy gap* representava un 48,9% dels ingressos teòrics que l'IVA podria recaptar d'acord amb les estimacions per a cada país de la base potencial de l'impost. Espanya tenia el major *policy gap* de la UE, un 58%, seguit d'Itàlia i França, desglossat en un *gap* per tipus impositius baixos del 14,0% (mitjana europea de 10,8%) i d'un *gap* de despesa exempta del 44% (mitjana europea del 38,0%).

2.3. Impostos mediambientals

Els impostos mediambientals formen part pràcticament en la seva totalitat del grup d'impostos sobre el consum, i tenen la

Gràfic 4. Tipus efectiu sobre el consum a la UE (%)



Notes: La imposició sobre el consum és la suma de l'IVA, els impostos especials i la pràctica totalitat dels impostos mediambientals. Per a la UE-27 agafem la mitjana ponderada. Dades del 2019.

Font: CaixaBank Research amb dades d'Eurostat.

finalitat de gravar un bé o activitat nociu per al medi ambient per tal de desencoratjar-ne l'ús i s'agrupen en tres categories: i) impostos sobre l'energia; ii) impostos sobre el transport (impostos sobre vehicles; exclou carburants ja que formen part de l'energia), i iii) impostos sobre contaminació i extracció o ús de recursos naturals. Aquests impostos guanyaran rellevància als propers anys a la UE per combatre el canvi climàtic i afavorir la transició energètica, una directriu marcada a nivell comunitari.

El pes dels impostos mediambientals a Espanya el 2019 era de l'1,8% del PIB, 0,6 punts per sota de la mitjana ponderada de la UE, i el 2020, de l'1,7% del PIB, 0,5 punts per sota de la mitjana comunitària. Si ens centrem en els impostos sobre l'energia, representaven el 2019 un 1,5% del PIB a Espanya *versus* un 1,8% a la UE. D'aquest 1,5%, pràcticament el 80% (l'1,1% del PIB) corresponia a impostos sobre els carburants, només lleugerament per sota de l'1,2% de la UE. Pel que fa als impostos sobre transport, que a Espanya inclouen l'impost sobre vehicles de tracció mecànica i l'impost especial sobre determinats mitjans de transport, representaven el 0,2% del PIB el 2019 (0,5% a la UE), similar a França però molt per sota d'economies com Itàlia (0,6%) o Dinamarca (1,3%). Finalment els impostos sobre contaminació i extracció de recursos representaven el 0,1% en línia de la mitjana europea.

Aquestes dades mostren que Espanya té marge per apropar-se a la recaptació relacionada amb els ingressos mediambientals que s'observa a la UE. De fet, per tal de reafirmar el compromís verd i complir amb els nous objectius de reducció d'emissions tot sembla indicar que, quan s'acabin les tensions sobre les matèries primeres per la guerra d'Ucraïna, s'augmentarà el pes de la tributació verda a Espanya i arreu d'Europa. No obstant això, cal recordar que alguns d'aquests impostos, com el dels carburants, són regressius ja que les rendes baixes paguen en proporció a la seva renda una part d'aquests impostos més elevada que les altes. Així, si es decideix emprendre aquest camí, serà fonamental compensar els col·lectius més febles per tal d'evitar una eixamplament de la desigualtat. També caldrà pensar en formes de compensar col·lectius especialment perjudicats que podrien resistir-se políticament (com va passar a França amb les "armilles grogues").

També és interessant destacar que l'augment dels impostos mediambientals no hauria de ser generalitzat: segons el llibre blanc del Comitè d'experts, s'haurien de reduir a Espanya els impostos energètics sobre l'electricitat, ja que tal com estan dissenyats ara

no afavoreixen l'autoconsum i l'estalvi energètic. Així, advoquen per la supressió definitiva (suspès temporalment des del tercer trimestre del 2021 per la pujada de preus de l'electricitat) de l'impost sobre el valor de la producció de l'energia elèctrica (IVPEE), que s'aplica sobre els productors d'electricitat, ja que no diferencia segons els efectes mediambientals de les diferents tecnologies de generació elèctrica i perjudica l'electrificació, perquè eleva els preus relatius de l'electricitat i no promou el canvi tecnològic dins de la generació elèctrica. Cap altre país del nostre voltant té un impost d'aquest tipus sobre el subministrament elèctric. També són partidaris de mantenir indefinidament l'actual reducció temporal de l'impost especial de l'electricitat al mínim del 0,5% en lloc del 5,11% i substituir la seva base imposable actual, que coincideix amb l'import total del rebut, pel nombre de quilowatts/hora realment consumits, de manera que s'incentivi l'eficiència i l'estalvi energètic.

Finalment no cal perdre de vista que un dels grans debats de política econòmica a nivell europeu en els propers anys serà com implementar de manera coordinada un impost al carboni de tal manera que permeti reduir les externalitats negatives de les emissions contaminants sense perjudicar la competitivitat de les empreses europees. En aquest sentit, la CE proposa crear un impost del carboni en frontera per evitar que les empreses deslocalitzin els centres de producció a regions amb regulacions mediambientals menys estrictes (el que es coneix com *filtració de carboni*)⁹.

2.4. Impostos sobre el capital

Per acabar el nostre repàs a les principals figures impositives, cal analitzar els impostos sobre el capital. Aquests engloben els impostos sobre les empreses i el capital (principalment l'impost de societats però també la part de l'IRPF que grava els rendiments del capital i les rendes dels autònoms) així com els impostos sobre la riquesa (patrimoni net de llars i empreses, successions i donacions, béns immobles i transaccions de capital i financeres). El 2019¹⁰, el tipus efectiu sobre el capital —definit com la recap-

⁹ Vegeu Murillo, R. "El Green Deal Europeu, entre el desitjable i el factible", *Informe Mensual 06 2020*, CaixaBank Research.

¹⁰ De nou el 2020 fou un any atípic amb moratòries i exempcions a Espanya i la resta d'Europa per la pandèmia que van generar una menor recaptació de l'impost de societats mentre en paral·lel els beneficis de les empreses es van reduir per majors provisions.

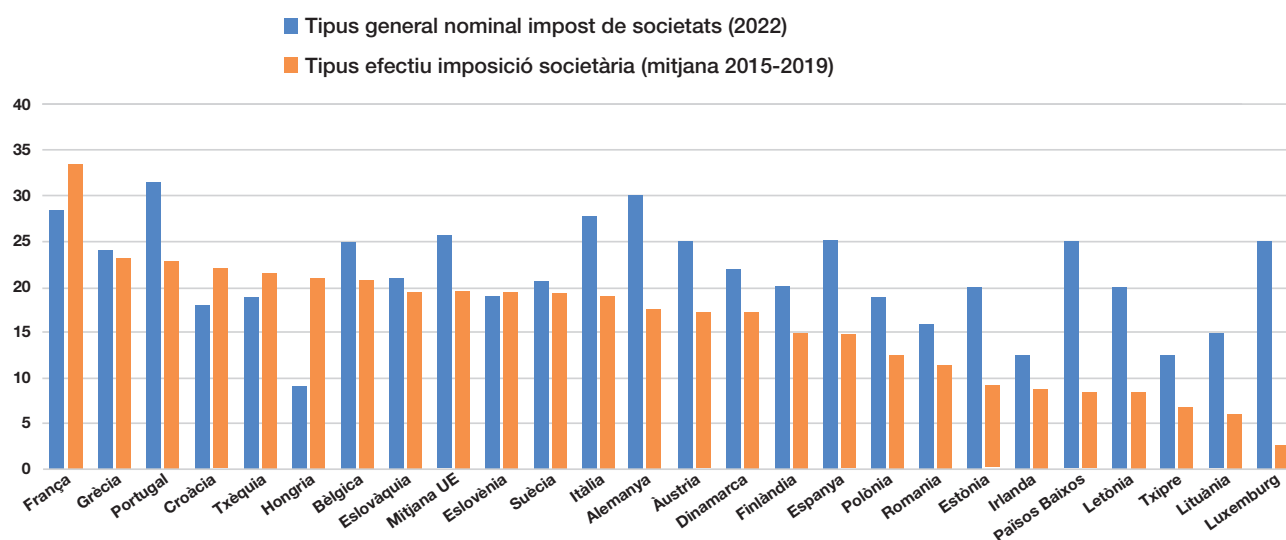
tació provinent dels impostos sobre el capital¹¹ dividida entre una mesura de tot el capital i rendes empresarials potencialment subjectes a aquests impostos — a Espanya va ser del 24,9%, clarament per sota del 30,9% de la mitjana ponderada de la UE. L'heterogeneïtat al si de la UE és elevada: a un extrem hi ha economies amb tipus molt elevats, com França (51,3%) o Dinamarca (44%), i a l'altre, economies amb un tipus molt baix, com Luxemburg (tipus del 6%). Aquestes estimacions s'han de prendre amb cautela per la dificultat de mesurar amb cura totes les rendes del capital, i en especial les derivades de la transmissió de determinats actius.

Centrant-nos ja en la imposició societària, el tipus general de l'impost de societats a Espanya és del 25% (amb excepcions, com les entitats de crèdit i empreses petrolíferes, on arriba al 30%; les entitats sense finalitat lucrativa, que tributen al 10%, o

les empreses de recent creació, que paguen un 15% els dos primers anys), lleugerament per sota de la mitjana ponderada europea (25,7%) ja que és inferior als nivells d'economies tan importants com Alemanya (29,9%) o França (28,4%). Si ens centrem en el tipus efectiu sobre les rendes empresarials que calcula Eurostat (i que inclou l'impost de societats i l'impost sobre rendes de no residents quan aplica a les persones jurídiques), el 2019 va ser del 13,6%, 6,0 punts per sota de la mitjana ponderada europea. Ara bé, aquest tipus efectiu és bastant volàtil any a any ja que depèn dels criteris d'imputació dels ingressos meritats; si agafem la mitjana entre el 2015 i el 2019, el tipus efectiu a Espanya va ser del 14,7%, 4,8 punts per sota de la mitjana comunitària. Espanya se situa així en la zona mitjana-baixa: de les 25 economies de la UE-27 amb dades, era la desena economia amb un menor tipus efectiu en el període 2015-2019. Si s'estudia el tipus efectiu sobre la base imposable de l'impost de societats segons la dimensió empresarial a Espanya, les dades de l'Agència Tributària del 2019 ens mostren que el tipus efectiu de les empreses amb una facturació inferior a 6 milions anuals era 4,6 punts superior al de les grans empreses que facturaven més de 1.000 milions anuals, i les que facturaven entre 6 i 1.000 milions tenien un tipus efectiu 2,9 punts superior a les que facturaven més de 1.000 milions. Finalment, Espanya també es posiciona

11 Inclou impostos sobre riquesa o béns de capital, derivats de l'estalvi i les inversions del sector privat en períodes anteriors, juntament amb els impostos sobre transaccions d'actius. En altres paraules, no només s'inclouen, per exemple, els impostos sobre els beneficis, sinó també, per exemple, els impostos que es podrien considerar com a requisit previ per guanyar-los, com l'impost sobre béns immobles.

Gràfic 5. Impostos sobre les rendes empresarials a la UE



Notes: tipus efectiu calculat incloent la taxació dels dividendes. Malta i Bulgària no apareixen, ja que no hi ha dades de tipus efectiu el 2019. Mitjana 2015-2019 del tipus efectiu ja que les dades són volàtils i varien força d'un any a un altre. Per a la UE-27 agafem la mitjana ponderada.

Font: CaixaBank Research amb dades d'Eurostat.

en cotes inferiors a les europees quan mesurem la recaptació associada a la tributació de les rendes empresarials en percentatge del PIB ja que es va situar el 2019 al 2,1% del PIB, per sota del 2,6% de la UE.

A efectes pràctics, el funcionament de l'impost de societats és força complex i depèn en bona mesura de la mida empresarial a l'hora de tenir en compte les deduccions i de la compensació de les bases imposables negatives (BIN). A més, tenint en compte que les empreses globals operen en diverses jurisdiccions, és important tenir en ment que un augment de la pressió impositiva sobre les empreses de manera unilateral en un país pot donar lloc a deslocalitzacions. Per això, són clau mecanismes de coordinació internacional com la proposta del G-7 aprovada per l'OCDE d'un tipus efectiu mínim del 15% sobre les multinacionals. Els experts en fiscalitat que han redactat el Llibre Blanc amb una proposta de reforma fiscal proposen mesures importants per a un funcionament més àgil d'aquest impost a Espanya i més alineat amb els seus *peers* europeus. En primer lloc, en un estudi¹² que calcula el tipus efectiu per a diferents actius empresarials, s'obté que el tipus més elevat a Espanya és sobre els actius intangibles (35%, pràcticament el doble de la UE). Tenint en compte que la inversió en intangibles és un dels pilars de l'economia del coneixement i digital i agafarà més volada en els propers anys, és un aspecte que caldria corregir; en aquest sentit es proposa donar un tractament fiscal més favorable per a l'amortització d'aquests actius i incloure en les deduccions per R+D+i de l'impost les despeses empresarials relacionades amb *big data*, la intel·ligència artificial, la indústria 4.0. i les vinculades a les àrees finançades pel Programa Next Generation EU.

En segon lloc, es fa la reflexió que en un país de pimes com és Espanya hi ha una sèrie de llasts que dificulten a les empreses petites i mitjanes augmentar de mida¹³. En aquesta línia tindria sentit un tractament impositiu més uniforme que eliminés els canvis abruptes actuals en els pagaments fraccionats o en el control tributari a partir d'un import net de xifra de negocis de 6 milions d'euros o que s'eliminessin els límits addicionals sobre les grans empreses per la compensació de bases imposables negatives.

¹² Estudis realitzats pel centre de recerca alemany ZEW i recollits al *Llibre Blanc* del Comitè d'experts.

¹³ També seria interessant veure l'impacte que els mòduls, tant a renda com a l'IVA poden tenir, encara que només afectin les persones físiques.

Ja per acabar, cal donar unes breus pinzellades als impostos sobre la riquesa, alguns dels quals, com l'impost del patrimoni i l'impost de successions i donacions, són molt presents en el debat mediàtic i han generat molt interès en l'àmbit de les polítiques públiques. Segons dades de l'OCDE, el conjunt d'impostos sobre la riquesa representava a Espanya el 2019 el 2,45% del PIB, per sobre del 2,0% de la mitjana ponderada de la UE excloent les economies que no pertanyen a l'OCDE (a França van assolir el 3,9% del PIB). Els impostos sobre béns immobles (a Espanya, l'IBI i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de natura urbana) tenien el mateix pes a Espanya (1,1% del PIB) que a la UE.

Pel que fa a l'impost del patrimoni, val a dir que Espanya és un dels pocs països europeus on hi és present amb un tipus mínim del 0,2% i un tipus màxim del 3,5% (les altres dues economies són Noruega i Suïssa; al si de la UE, Holanda l'integra dins del l'impost sobre la renda personal, i a Bèlgica, França o Itàlia es graven només determinats actius). No obstant això, el seu pes recaptatori és baix i el 2019 representava el 0,17% del PIB espanyol. Com que és competència normativa de les comunitats autònomes, dona lloc a una disparitat important en funció de les preferències dels votants de cada comunitat. Per evitar una competència fiscal a la baixa excessiva, que al ser un impost amb una base imposable molt mòbil pot motivar el trasllat de persones per motius fiscals, el Comitè d'Experts ha proposat una harmonització de l'impost a partir d'una normativa estatal que reguli els elements comuns de l'impost i limitacions sobre el grau en què es poden desviar les comunitats d'aquesta normativa¹⁴.

L'impost de donacions i successions, que reforça la progressivitat del sistema fiscal, representava a Espanya el 2019 un 0,2%

¹⁴ **Proposen augmentar el mínim exempt estatal, actualment fixat en 700.000 euros (encara que després les comunitats autònomes els ajusten, de manera que algunes el tenen inferior, com l'Aragó, a 400.000 euros, i la Comunitat Valenciana o Catalunya, a 500.000 euros) i fins a 1.000.000 d'euros. També, fixar una tarifa progressiva amb tipus mínim del 0,5% i màxim de l'1% (actualment el mínim és 0,2% i el màxim és 3,5%), encara que no especifiquen els trams. Sobre l'harmonització entre comunitats: la norma estatal és la que regula els elements de l'impost. A partir d'aquí, les comunitats autònomes podrien: 1) elevar el mínim exempt fins a un topall màxim (posen com a exemple fins al 10%); 2) reduir la tarifa estatal fins a un màxim (posen com a exemple el 10%), i 3) fixar un límit màxim a les deduccions i bonificacions de la quota íntegra (posen com a exemple el 10%).**

del PIB, molt similar a la mitjana ponderada de la UE¹⁵. És un impost en què les comunitats autònomes tenen competències normatives i que representava el 2019 un 4,7% del total que recaptaven les comunitats en impostos directes. De forma similar a l'impost del patrimoni, el Comitè d'Experts ha reclamat una major harmonització de l'impost i també una reducció dels tipus impositius actuals de la normativa estatal¹⁶.

Finalment, dins dels impostos sobre la riquesa, cal esmentar que els impostos sobre transaccions de capital i financeres representaven un 0,8% del PIB espanyol el 2019, 0,2 punts per sobre de la mitjana ponderada europea. Dins d'aquest epígraf cal destacar que es va crear un nou impost sobre transaccions financeres que va entrar en vigor a Espanya el 2021, seguint l'exemple de països com França, Itàlia i Bèlgica, i que grava amb un 0,2% les operacions de compra d'accions executades per operadors financers amb una capitalització borsària superior a 1.000 milions d'euros. El 2021, aquest impost va recaptar 296 milions, per sota dels 850 que s'esperava recaptar segons constava als Pressupostos Generals de l'Estat per a aquell any.

3. Conclusions

En aquest article es posa de manifest que Espanya té una pressió fiscal (recaptació impositiva en percentatge del PIB) inferior a la mitjana ponderada de la UE-27. La major diferència es troba en els impostos indirectes, però val a dir que Espanya també té uns menors ingressos fiscals (en percentatge del PIB) pel que fa a l'IRPF, les cotitzacions socials i la imposició societària.

En relació amb la composició dels ingressos impositius, a Espanya la primera font d'ingressos són les cotitzacions socials, seguides dels impostos directes i, en darrer lloc, els indirectes.

Aquest *mix* és diferent del de la mitjana de la UE, on les tres categories tenen un pes similar, malgrat l'elevada heterogeneïtat entre països.

15 Dades de les economies de la UE pertanyents a l'OCDE, ja que per a les altres no estan disponibles.

16 La normativa estatal fixa un tipus mínim del 7,65% i un tipus marginal del 34% per a aquella part de la base imposable que excedeixi els 797.555 euros, mentre que els coeficients multiplicadors, que graven parents llunyans o patrimonis elevats, se situen entre l'1 i el 2,4. La combinació entre l'escala progressiva de l'impost i l'aplicació de coeficients multiplicadors per a hereus amb elevats patrimonis pot generar tributacions molt significatives en algunes comunitats.

L'anàlisi dels tipus efectius, que té en compte els ingressos recaptats entre la base gravable potencial, confirma que Espanya està per sota de la mitjana europea, especialment pel que fa al consum. Així, Espanya és l'economia de la UE-27 amb el tipus efectiu sobre el consum més baix, 3,4 p. p. per sota de la mitjana ponderada europea (2019). Pel que fa al tipus efectiu sobre el treball, Espanya se situava el 2019 3,2 p. p. per sota de la mitjana europea, encara que, a causa de l'elevada heterogeneïtat dels 27 països de la UE, s'emplaçava en una zona intermèdia. Malgrat això, crida l'atenció que la tributació efectiva del treball procedent de les cotitzacions que paguen les empreses se situa clarament per sobre de la mitjana comunitària.

Pel que fa a la imposició sobre les rendes empresarials, el tipus efectiu d'Espanya també es troba per sota de la mitjana europea. Més enllà de les xifres, es conclou que algunes dimensions de l'impost de societats es podrien millorar, com ara un tractament més amable per als actius intangibles, pilars de l'economia del coneixement, i una estructura que afavoreixi el creixement empresarial.

Finalment, analitzem els impostos mediambientals i els impostos sobre la riquesa (béns immobles, patrimoni, successions i donacions, etc.). En el primer cas s'observa que la recaptació en percentatge del PIB és menor que la mitjana europea, la qual cosa suggereix que aquests impostos tindran més pes en el futur en un context de canvi climàtic, fet que caldrà combinar amb mecanismes compensatoris per als col·lectius afectats més febles. En canvi, la recaptació dels impostos sobre la riquesa és superior en percentatge del PIB a Espanya que a la mitjana europea.

Les dades exposades suggereixen que si Espanya volgués reduir la bretxa dels seus ingressos fiscals en relació amb el conjunt de la UE i acostar-se a l'estructura impositiva de la UE, el camí principal seria augmentar la imposició indirecta. No obstant això, cal matisar que acostar-se a la mitjana de recaptació de la UE no hauria de ser un objectiu *per se*, sinó només si les preferències de despesa pública manifestades per la ciutadania són similars a les de la mitjana europea. En aquest sentit, les dades més recents mostren que la despesa pública espanyola no difereix massa de la mitjana europea. ■

L'IMPOST

SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FÍSiques DUAL A ESPANYA: AVANTATGES I ALTERNATIVES

Carlos Díaz Caro

Universitat d'Extremadura

Introducció

Des que es va crear, la imposició sobre la renda personal ha experimentat una notable evolució al llarg del temps. Un model que ha pres certa rellevància, quant a la seva configuració tant en termes teòrics com pràctics per haver estat aplicat en diferents països, ha estat el model d'imposició dual sobre la renda, conegut com la "dualització" de l'impost. Així, l'objectiu d'aquest article consisteix a establir, d'una banda, una definició clara i concisa del model dual, situant-lo des dels seus orígens fins a l'actualitat, amb especial atenció al cas espanyol. D'altra banda, es mostraran els principals avantatges que presenta en termes hisendístics (eficiència, equitat i suficiència). Finalment es presenten les alternatives existents d'imposició sobre la renda a la dualització, així com els avantatges i desavantatges que comporten l'aplicació d'aquestes alternatives.

Un impost sobre la renda personal dual en sentit estricte té com a característica fonamental la separació de les fonts de renda en dues bases diferenciades amb dos tipus de gravamen. En particular, una d'aquestes bases està configurada per la totalitat de les rendes del treball, a la qual s'aplica una escala de gravamen progressiva; l'altra base la componen les rendes del capital, gravades a un tipus fix, que hauria de ser igual al tipus impositiu de l'impost sobre societats i al tipus marginal mínim aplicat a les rendes del treball en la seva escala progressiva (Sørensen, 2005).

Una problemàtica rellevant que sorgeix amb l'impost dual té a veure amb les rendes procedents d'activitats econòmiques. Aquest tipus de rendes conté tant rendiments del treball com rendiments del capital, encara que s'obtinguin de manera conjunta. En aquest sentit, es fa necessari establir, novament, una separació entre les rendes del treball i les rendes del capital, duent a terme una imputació ad hoc de la rendibilitat del capital invertit (com una opció per a la separació). Ara bé, aquesta aproximació pot comportar certs problemes a l'hora de fer-ne l'aplicació pràctica en termes d'equitat i eficiència, per no esmentar la complexitat administrativa que podria ocasionar. Per això, molts països que apliquen impostos de tipus duals en la imposició sobre la renda de les persones físiques no solen considerar aquesta separació, sinó que incorporen directament aquest tipus de rendes en la base de les rendes del treball, com és el cas espanyol.

Origen

L'origen d'aquests models duals d'imposició sobre la renda el trobem als països nòrdics en la dècada dels anys noranta amb la implantació del model dual a Suècia (1991), seguit de Noruega (1992) i Finlàndia (1993), amb el precedent de Dinamarca, que l'implanta l'any 1987, tot i que en desisteix el 1994. A partir de la implantació del model esmentat als països nòrdics, molts països de la Unió Europea —Bèlgica (1993), Àustria (1994), Holanda (2001), Alemanya (2002) i Espanya (2007)— s'han apropiat al

model pur descrit abans (Eggert i Genser, 2005). Tots aquests països partien d'un model sintètic de gravamen, que han anat abandonat per apropar-se als models duals. Així mateix, en altres països com el Canadà, Suïssa o fins i tot el Regne Unit han plantejat des del món acadèmic propostes i recomanacions per implantar-lo tant per raons d'equitat com d'eficiència.

L'IRPF dual a Espanya

A Espanya, a partir de la Llei 35/2006, implantada en l'exercici fiscal de 2007, es pot considerar que s'ha dut a terme l'establiment del model dual. No obstant això, des de la dècada dels anys noranta, l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) establia algunes característiques pròpies de l'impost dual, com la diferenciació entre bases imposables (general i especial), per la qual cosa, en algunes rendes de l'estalvi ja s'intentava establir algun tipus de neutralitat impositiva amb vista a una eficiència més gran. El model implantat l'any 2007 i vigent encara avui, tot i que amb diverses reformes pel que fa a tipus i diferenciació de rendes (a més de canvis en les reduccions i deduccions) en les seves dues bases, és el que podríem denominar la dualització de l'IRPF a Espanya, si bé dista en alguns aspectes del model dual.

De manera particular, les diferències presents respecte al model dual pur són les següents: en primer lloc, no hi ha una diferenciació plena de les rendes de l'estalvi en una sola base, en tant que els rendiments del capital immobiliari o les rendes del capital de naturalesa no financera (fins i tot alguns guanys patrimonials) es continuen gravant d'acord amb una tarifa progressiva, amb la conseqüència d'una pèrdua en termes d'eficiència econòmica entre les diferents rendes de l'estalvi (si bé s'estableixen per a algunes rendes immobiliàries determinades reduccions que intenten establir una neutralitat més gran —com, per exemple, la reducció dels rendiments del lloguer en habitatge—).

En segon lloc, es pot observar que els rendiments de les activitats econòmiques són gravats únicament amb la tarifa progressiva, sense que es dugui a terme una divisió pròpia dels rendiments del capital i dels rendiments del treball. A més, aquest tipus de rendes presenta una sèrie d'opcions a l'hora d'aplicar-ne el gravamen que distorsionen els efectes produïts per l'impost (règim d'estimació directa o d'estimació objectiva-mòduls), amb una clara incidència quan la comparació es duu a terme per sectors d'activitats econòmiques o volum de facturació, en quedar determinades empreses excloses del règim d'estimació objectiva (mòduls).

En tercer lloc, els tipus marginals mínims no coincideixen entre si: el mínim de la tarifa progressiva amb el que s'aplica a les rendes de l'estalvi i el de l'impost sobre societats. En la implantació, el tipus impositiu mínim de la tarifa progressiva se situava en el 24%; el tipus fix de gravamen de la base de l'estalvi, en el 18%, i el tipus de l'impost sobre societats, en el 30%. Actualment, la tarifa progressiva té un mínim del 19% que coincideix amb el tipus proporcional mínim de la base de l'estalvi, tot i que lluny del 25% de l'impost sobre societats, si bé hi ha hagut una aproximació pel que fa als tipus. Aquesta intersecció de tipus marginals sobre ambdues bases comporta que el tipus de gravamen mitjà resultant de l'impost depengui, d'una banda, de la composició o els pesos que tinguin aquestes dues bases diferenciades i de la distribució que presenti en cada exercici fiscal, de l'altra. Ambdós factors són crucials per a la determinació dels efectes en termes de desigualtat i equitat que pugui dur a terme l'impost.

Aquestes diferenciacions relatives a les bases de les rendes han evolucionat al llarg dels 15 anys que fa que el model està en vigor; no obstant això, no han presentat una evolució cap al model dual (com, per exemple, la diferenciació de les rendes d'activitats econòmiques en rendes del treball i del capital), sinó més aviat cap a un objectiu de suficiència tributària (obtenció de recaptació), de manera que les diferències més importants encara es mantenen presents l'any fiscal 2022.

Avantatges dels models duals

Els avantatges de l'aplicació d'aquests models són notables, prova d'això és la literatura existent sobre el tema (Boadway, 2004; Sørensen, 2005, i Cnossen i Sørensen, 2020). En primer lloc, és possible destacar la possibilitat d'obtenir diferents nivells de progressivitat entre les fonts de rendes, aplicant una tarifa més progressiva per a les rendes del treball i unes de proporcionals per a les rendes del capital. La raó principal per aplicar aquest tipus diferenciat de tarifes rau en el principi d'eficiència fonamentat per dos motius: d'una banda, la composició i distribució de les rendes del treball i del capital, i, d'altra banda, l'elasticitat que presenten les rendes del capital respecte al tipus impositiu. En aquest sentit, l'aclamat i rellevant informe Mirrlees (2010) estableix la neutralitat com un instrument adequat i útil per avaluar una reforma impositiva de l'estalvi, i destaca que un gravamen sobre l'estalvi que sigui neutral i, per tant, no generi distorsions en la periodificació del consum, tindrà una potencialitat més gran per incrementar les bases impositives amb vista a l'increment dels ingressos públics.

No obstant això, el mateix informe Mirrlees (2010) exposa diversos arguments per establir una possible desviació de la neutralitat en la imposició de l'estalvi. El primer al·ludeix a la disjuntiva sobre si les persones que estalvien poden tenir més paciència o més capacitat cognitiva que altres persones que, disposant dels mateixos ingressos, no estalvien. En aquest sentit, si poguéssim establir una relació o associació entre la paciència o la capacitat cognitiva respecte a la generació d'ingressos, tal com pot assenyalar la psicologia experimental, gravar l'estalvi es mostraria com una opció indirecta de gravar aquells que disposen d'una alta capacitat d'obtenir ingressos.

El segon dels motius està lligat a l'elecció entre invertir en capital humà o invertir en capital financer en condicions de dificultats d'accés al crèdit per invertir en capital humà. Un tipus neutral per a les rendes de l'estalvi pot generar un benefici més gran per a aquestes inversions financeres en contra de les inversions en capital humà que s'acabaran gravant a un tipus superior. Tanmateix, aquest problema no està basat únicament en la imposició de l'estalvi, encara que aquesta imposició exerceix un paper condicionant. El tercer argument es basa en la incertesa sobre el futur i la generació futura d'ingressos. En aquest marc, les persones busquen estalviar per poder comptar amb cert suport per si en el futur la situació no els permet generar els ingressos esperats, de manera que, si per a aquestes persones la capacitat de generar ingressos en el futur és adequada, es pot arribar a una situació de sobreestalvi i reduir d'alguna manera la seva oferta de treball. En aquest sentit, l'establiment d'una tarifa progressiva de l'estalvi potser podria arribar a augmentar-ne l'eficiència.

Finalment, l'estalvi dut a terme en el present, considerat complementari del lleure actual, es tradueix en un consum futur. Per tant, igual que hi ha raons de pes per aplicar un gravamen més elevat als béns i serveis que són complementaris de l'oci, es podria establir el mateix raonament per gravar l'estalvi avui. Tots aquests arguments han de tenir en compte el cost de la seva aplicació i, atès el limitat coneixement empíric que hi ha, cal ser prudent a l'hora d'establir una desviació de la neutralitat de l'estalvi en termes d'eficiència.

Tornant als avantatges en termes d'equitat, cal assenyalar que la literatura hi ha prestat menys atenció, en certa mesura per la complexitat de valorar-la. La diferenciació de les tarifes i la distribució i composició de les fonts treball i capital influeixen de manera decisiva en la progressivitat de l'impost; mostra d'això

és que la correlació entre ambdues rendes juntament amb una concentració més gran de les rendes del capital en els nivells més alts de les rendes del treball pot comportar un augment de la progressivitat global (López-Laborda, 2009). La transició cap al model dual a Espanya respecte al model aplicat l'any 2006 mostra que la progressivitat es va incrementar (Díaz-Caro *et al.* 2013), si bé aquest increment també va estar influït pels canvis en altres components no propis del model dual com, per exemple, el tractament dels mínims personals i familiars, que van passar de funcionar com una reducció en la base a una deducció en la quota.

D'altra banda, l'equitat horitzontal ha estat tradicionalment considerada com un principi fonamental, pel qual es considera que contribuents iguals haurien de ser tractats igual, si bé l'equitat horitzontal presenta més complicacions a l'hora de quantificar-la (la complicació rau a establir qui és considerat com a igual) i implantar-la en una reforma fiscal en comparació amb la progressivitat. L'equitat horitzontal, que pot estar garantida en el model de tipus sintètic, presenta certs dubtes quant al model dual; més encara, és possible esperar que no s'aconsegueixi una perfecta equitat horitzontal amb aquest tipus de models. Les principals causes venen determinades per la mateixa configuració del model en presentar dues bases amb dues tarifes, la possibilitat d'incorporar comportaments en termes de planificació i estratègies fiscals, etc. L'estudi de la inequitat horitzontal en el sistema tributari espanyol ha estat abordat per Díaz-Caro i Onrubia (2019), els quals mostren com la reforma impositiva cap al model dual va generar dos efectes sobre l'equitat horitzontal. D'una banda, la divisió de la base imposable en dues bases comporta una pèrdua d'equitat horitzontal, com es podria esperar, ja que el model dual no mostra el mateix tractament a dos contribuents iguals (amb mateixa renda), mentre que, d'altra banda, la transformació dels mínims personals i familiars a deduccions en la quota augmenta l'equitat horitzontal.

Així mateix, una qüestió rellevant a tenir en compte en relació amb els models duals són les implicacions en termes de comportament que genera. Atesa la composició dual de les dues bases, i ja que el tipus impositiu de la base les rendes del capital presenten (en el model pur) un tipus mitjà menor i un tipus marginal menor (sobretot en el cas de les rendes altes) que el tipus aplicat en les rendes del treball, es fomenta la possibilitat d'estratègies d'intercanvis entre ambdues fonts de rendes. En definitiva, és possible transvasar rendes del treball que seran

gravades a un tipus més elevat a rendes del capital que seran gravades a un tipus impositiu menor.

Aquesta problemàtica ha estat abordada per López-Laborda *et al.* (2018) que analitzen l'impost dual espanyol i posen de manifest que els contribuents d'IRPF planifiquen la composició de rendes a través de, com a mínim, tres estratègies. En primer lloc, proven de dur a terme transvasaments de la base general a la base de l'estalvi a través de les plusvàlues; aquesta estratègia es detecta en gran mesura en aquells contribuents que tenen més ingressos i, en conseqüència, més capacitat per dur-la a terme. En segon lloc, proven de canviar la font d'origen, transvasant els ingressos del treball cap a rendes del capital, molt especialment en el cas d'empresaris i autònoms que presenten una capacitat més gran per fer aquest tipus d'ajustaments. Finalment, la tercera estratègia es basa a canviar els ingressos tant en forma com en el període de generació amb el pas del temps; un clar exemple d'aquesta estratègia en què s'evidencia un cert aprenentatge per part dels contribuents es mostra en l'avançament de les plusvàlues del capital latents el 2006 i que, com a conseqüència d'un cert empitjorament dels guanys de capital, es van avançar a la reforma del 2007, mostrant més sensibilitat al tipus impositiu. En aquest sentit, Díaz i Crespo (2016) analitzen com es van comportar els guanys de capital com a conseqüència de la reforma duta a terme i com la variació del tipus impositiu sobre aquestes rendes pot provocar un efecte bloqueig (*lock-in effect*).

Totes aquestes estratègies basades en la planificació fiscal i que busquen aconseguir un tipus impositiu menor i/o endarrerir la tributació de les rendes redunden en la generació d'ineficiències en l'impost, a més de la minva que es produeix en la progressivitat que aporta l'IRPF al sistema tributari i la possibilitat d'incrementar la inequitat horitzontal, sense oblidar les pèrdues en termes de recaptació que es produeixen, més encara quan la planificació i les estratègies esmentades les duen a terme contribuents que, pel fet de tenir més ingressos, permetrien obtenir més ingressos recaptatoris. Per tant, totes aquestes qüestions han de ser tingudes en compte i vigilades per aconseguir els objectius previstos del sistema tributari.

Alternatives als models duals

El model dual presenta una sèrie d'alternatives quant a la imposició sobre la renda personal. D'una banda, el model sintètic, que és aquell que grava en una sola base totes les fonts de rendes d'acord amb una tarifa progressiva, i que és el model de

partida de la majoria dels sistemes tributaris quan duen a terme una reforma cap a tipus de models duals. D'altra banda, el model d'imposició *flat tax* o model de tipus fix, el qual, de manera similar a l'impost sintètic, grava de forma conjunta totes les rendes, però a un tipus fix, de manera que el tipus marginal és únic durant tota la distribució de la renda i, a més, el tipus mitjà resultarà ser sempre el mateix i coincident amb el tipus marginal. No hi ha llindars ni esglaons de rendes, i presenten una estructura estrictament proporcional. Tanmateix, això únicament s'aconseguiria quan l'impost sobre la renda en qüestió no presenti cap tipus de reducció o deduccions que comportin una alteració del tipus mitjà i, per tant, puguin fer que l'impost no sigui estrictament proporcional. A més, la proporcionalitat de l'impost, si bé pot mostrar aspectes positius i rellevants d'eficiència, no mostra grau de progressivitat i, per tant, aquest model no inclouria cap tipus de reducció de la desigualtat de la renda.

Igual que el model dual pur no és comú quant a la seva aplicació pràctica, per diversos motius (incentius, recaptació, etc.) el model de tipus fix també presenta una sèrie de modificacions que redunden en diferents alternatives d'implantació. En concret, es poden diferenciar tres grans alternatives. La primera es correspondria amb el model pur, en el qual s'aplica un tipus fix a una base concreta i tindríem una coincidència entre el tipus marginal i el mitjà, amb una estricta proporcionalitat de gravamen. Una segona alternativa consisteix a aplicar el tipus fix a partir d'un mínim o llindar que no estaria gravat (similar al mínim personal i familiar que actuï com una reducció de la base impossible). Això comporta que es perdi proporcionalitat i s'apliqui un cert grau de progressivitat (dependent del llindar mínim), en què paguen menys els qui menys tenen, la qual cosa fa que l'impost pugui exercir de mecanisme per reduir la desigualtat de la renda. En aquest cas el tipus marginal mai no coincidirà amb el tipus mitjà, apropant-se aquest al marginal segons augmenti la renda. Finalment, en la tercera opció el model continua presentant una tarifa fixa, tot i que els contribuents reben una compensació reemborsable que funciona com un impost sobre la renda negatiu (o renda bàsica) per als contribuents amb rendes més baixes, la qual cosa comporta, novament, que s'allunyi d'un impost estrictament proporcional. Aquests models han estat aplicats en països d'Europa de l'est, Lituània (1994), Rússia (2001), Sèrbia (2003), Eslovàquia (2004), Ucraïna (2004) o Romania (2005); especialment el segon model, incorporant reduccions lliures d'impost per als contribuents amb rendes menors. Independentment que aquests països partien d'un sistema tributari menys configurat per aplicar una reforma cap al model de tipus fixos,

aquests models presenten una sèrie d'avantatges. En primer lloc, l'impost compliria el principi d'equitat horitzontal, ja que tots els contribuents es graven al mateix tipus impositiu, almenys sota el model pur. Per contra, el model no incorporarà cap tipus de grau de progressivitat, tret d'en el cas que s'incloguin mínims personals per als contribuents d'ingressos baixos, la qual cosa aconseguiria incorporar cert grau de progressivitat, ja que el tipus mitjà s'incrementaria en funció de la renda.

En termes d'eficiència, un model d'imposició de tipus fix no incorpora cap tipus d'incentiu a canviar el comportament del contribuent en termes de planificació i estratègies fiscals, juntament amb els relatius a l'evasió fiscal. D'altra banda, la senzillesa que presenta el model és poc discutible en comparació amb els altres models, tant en la seva comprensió com en la seva aplicació i les conseqüències fiscals de l'impost, cosa que pot facilitar l'acceptació de l'impost per part de la població. Novament, la incorporació d'un mínim exempt distorsionaria i comprometria el grau d'eficiència i senzillesa.

Conclusions

L'impost dual sobre la renda és un model d'imposició que gradualment han anat implantant nombrosos països europeus, fonamentalment pels seus avantatges en termes d'eficiència, atès el gravamen diferenciat que atorga a les rendes del capital en comparació amb les rendes del treball. No obstant això, encara que és cert que s'observen certs avantatges en termes d'equitat (progressivitat i equitat horitzontal), l'evidència empírica és escassa. Espanya va implantar aquesta dualització de facto l'any fiscal 2007, si bé ha experimentat nombroses reformes des d'aleshores, i la implantació del model s'allunya en diverses qüestions del model dual pur (agrupació de rendes del capital en una sola base, tipus de gravamen i diferenciació de les rendes del capital i del treball en les rendes d'activitats econòmiques).

L'alternativa al model dual més recent és el model d'imposició amb tipus proporcional, que presenta avantatges també en termes d'eficiència i equitat (horitzontal), si bé la seva aplicació es troba limitada a països d'Europa de l'est i amb certes diferències respecte al model pur. Això suposa que hi hagi cert grau de progressivitat, però una pèrdua en termes d'eficiència, i que es generin possibles comportaments fiscals que distorsionin l'impost. En definitiva, tal com es pot observar, el disseny i la implantació d'un model d'imposició sobre la renda presenta la disjuntiva d'eleger entre els diferents principis hisendístics. ■

Referències bibliogràfiques

- Boadway, R.** (2004). "The dual income tax system-an overview". *CESifo DICE Report*, 2(3), 3-8.
- Cnossen, S. i Sørensen, P. B.** (2020). "Towards a true dual income tax". *Tax by Design for the Netherlands*.
- Caro, C. D., Fernández, J. O. i Mayo, J. P.** (2013). "Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual". *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, (206), 57-87.
- Caro, C. D. i Cebada, E. C.** (2016). "Taxation of capital gains and Lock-in effect in the Spanish Dual Income Tax". *European Journal of Management and Business Economics*, 25(1), 15-21.
- Díaz-Caro, C. i Onrubia, J.** (2018). "How do taxable income responses to marginal tax rates differ by sex, marital status and age? Evidence from Spanish dual income tax". *Economics*, 12(1).
- Díaz-Caro, C. i Onrubia, J.** (2019). "How Did the 'Dualization' of the Spanish Income Tax Affect Horizontal Equity? Assessing its Impact Using Copula Functions". *Hacienda Pública Española*, (231), 81-124.
- Durán Cabré, J. M.** (2000). "The Flat Tax: Theoretical study and empirical analysis of the redistributive effect in Spain". *A VII Encuentro de Economía Pública: hacienda pública y recursos humanos* (p. 4).
- Eggert, W. i Genser, B.** (2005). "Dual income taxation in EU member countries". *CESifo DICE Report*, 3(1), 41-47.
- García-Miralles, E., Guner, N. i Ramos, R.** (2019). "The Spanish personal income tax: facts and parametric estimates". *SERI-Es*, 10(3), 439-477.
- López-Laborda, J.** (2009). "Tributación de rentas a tipo fijo y progresividad de la imposición sobre la renta". F. Picos i S. Díaz de Saralde (coord.) *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Pàg. 115-124.
- López-Laborda, J., Vallés-Giménez, J. i Zárate-Marco, A.** (2018). "Income shifting in the Spanish dual income tax". *Fiscal Studies*, 39(1), 95-120.
- Mirrlees, J. A. i Adam, S.** (2010). *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*. Oxford University Press.
- Sørensen, P. B.** (2005). "Dual income taxation: why and how?". *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 559-586.

ÉS EFICIENT I EQUITATIU QUE ELS TREBALLADORS AUTÒNOMS COTITZIN A UN TIPUS PROPER AL DELS ASSALARIATS?

Joan-Ramon Rovira Homs

Jaume Martí Romero

Gabinet d'Estudis Econòmics i Infraestructures,
Cambra de Comerç de Barcelona

1. Introducció

Un dels objectius centrals de l'article és respondre a la pregunta de si és eficient i equitatiu que el tipus de cotització del règim especial de treballadors autònoms (RETA) sigui proper al del règim general de la seguretat social (RGSS).

L'estructura de l'article s'articula a l'entorn de les preguntes següents:

- (i) Quina és la problemàtica de fons que justifica la reforma del RETA?
- (ii) Quin impacte pressupostari tindrà sobre les persones autònomes l'aplicació de la reforma del RETA que es farà efectiva a partir del 2023, diferenciant per trams de rendiment net?
- (iii) Quina valoració cal fer de la reforma, a partir de dos criteris: d'equitat —igualtat de pressió tributària a igualtat d'activitat econòmica, amb independència de la configuració jurídica— i d'eficiència —impacte sobre els incentius dels agents econòmics— per assumir riscos i crear riquesa en benefici el conjunt de la societat?

El 25 d'agost de 2022, el Congrés dels Diputats va aprovar el RDL 13/2022, que introdueix un seguit de modificacions al mo-

del actual de cotització del règim especial de treballadors autònoms (RETA). Aquesta reforma es desplegarà de manera gradual fins al 2032, amb actualitzacions triennals pel que fa a les bases de cotització dels treballadors autònoms. És important aclarir que l'article es limita a analitzar l'impacte de la reforma del RETA entre el 2023 i el 2025, període per al qual ja es disposa de l'evolució de les bases de cotització per a cadascun dels trams de rendiment.

Per tant, l'article fa una anàlisi preliminar de la reforma a partir de la informació disponible fins a l'actualitat. Addicionalment, cal matisar que no s'aborden aquí altres qüestions importants pel que fa a la regulació del treball autònom que preveu la reforma. També és important destacar que l'enfocament adoptat es limita essencialment als elements tributaris que determinen l'equilibri comptable del sistema en un moment del temps, sense entrar a valorar els aspectes actuàrials.

2. Context

Els quadres 1 i 2 (a la pàgina següent) resumeixen les principals magnituds del règim especial de treballadors autònoms (RETA) i del règim general de la seguretat social (RGSS) entre el 2008 i el 2019.

Quadre 1. RETA: principals magnituds (2008-2019)

RÈGIM ESPECIAL DE TREBALLADORS AUTÒNOMS (RETA)

	Milions d'euros			Milions	Euros per persona afiliada		
	Cotitzacions	Prestacions	Balanç total		Cot. mitjana	Pre. mitjana	Balanç p/a
2008	10.561,3	8.960,9	1.600,4	3,397	3.109,0	2.637,9	471,1
2009	10.799,9	10.050,3	749,6	3,287	3.285,4	3.057,3	228,0
2010	10.491,5	15.907,8	-5.416,2	3,146	3.334,7	5.056,2	-1.721,5
2011	10.751,4	16.167,9	-5.416,5	3,092	3.477,4	5.229,2	-1.751,9
2012	10.846,4	16.362,5	-5.516,1	3,044	3.563,3	5.375,4	-1.812,2
2013	10.918,8	17.071,8	-6.153,1	3,009	3.628,8	5.673,7	-2.044,9
2014	11.137,6	15.004,3	-3.866,7	3,039	3.665,2	4.937,6	-1.272,4
2015	12.171,4	16.976,8	-4.805,4	3,114	3.908,1	5.451,1	-1.543,0
2016	12.728,1	16.099,6	-3.371,6	3,149	4.041,3	5.111,9	-1.070,5
2017	11.933,9	18.816,0	-6.882,1	3,177	3.755,8	5.921,8	-2.165,9
2018	11.813,1	19.233,1	-7.420,0	3,194	3.698,7	6.021,8	-2.323,2
2019	11.813,1	19.233,1	-7.420,0	3,234	3.652,4	5.946,5	-2.294,1

Font: MITES (Ministerio de Trabajo y Economía Social, Cuentas del Sistema de Seguridad Social)
Ingressos i despeses pressupostades. 2019 = pressupost prorrogat

Quadre 2. RGSS: principals magnituds (2008-2019)

RÈGIM GENERAL (RGSS)

	Milions d'euros			Milions	Euros per persona afiliada		
	Cotitzacions	Prestacions	Balanç total		Cot. mitjana	Pre. mitjana	Balanç p/a
2008	83.970,3	70.515,6	13.454,7	14,690	5.400,0	4.800,1	599,9
2009	90.582,1	76.464,5	14.117,6	13,756	5.535,8	5.558,8	-23,0
2010	86.960,7	77.682,3	9.278,4	13,186	5.771,4	5.891,4	-119,9
2011	89.901,4	80.278,1	9.623,3	13,055	5.813,8	6.149,5	-335,6
2012	87.824,5	86.391,9	1.432,6	13,567	5.390,0	6.368,0	-978,0
2013	91.570,4	87.479,2	4.091,2	13,108	5.509,5	6.673,7	-1.164,2
2014	84.728,4	90.869,3	-6.140,9	13,072	5.652,0	6.951,3	-1.299,3
2015	90.060,4	92.249,2	-2.188,9	13,399	5.665,7	6.884,6	-1.218,9
2016	96.146,1	96.987,1	-841,1	13,892	5.680,3	6.981,3	-1.301,0
2017	90.789,3	106.575,8	-15.786,5	14,434	5.807,3	7.383,5	-1.576,2
2018	95.094,1	111.709,1	-16.615,1	15,026	5.910,2	7.434,6	-1.524,5
2019	95.094,1	111.709,1	-16.615,1	15,522	6.186,9	7.196,8	-1.009,8

Font: MITES (Ministerio de Trabajo y Economía Social, Cuentas del Sistema de Seguridad Social)
Ingressos i despeses pressupostades. 2019 = pressupost prorrogat

Els quadres 3 i 4 posen de manifest que les persones autònomes van cotitzar un 41% menys que les assalariades l'any 2019 (3.652,4 *versus* 6.186,9 euros anuals), però les prestacions que van rebre de la Seguretat Social van ser només un 17,4% inferiors (5.946,5 *versus* 7.196,8 euros).

Quadre 3. Cotització mitjana per persona afiliada. RETA vs. RGSS. (2008-19)

COTITZACIÓ MITJANA PER PERSONA AFILIADA, EUROS

	% RETA/RGSS	RGSS - RETA	RETA	RGSS
2008	57,6	2.291,0	3.109,0	5.400,0
2009	59,3	2.250,4	3.285,4	5.535,8
2010	57,8	2.436,7	3.334,7	5.771,4
2011	59,8	2.336,5	3.477,4	5.813,8
2012	66,1	1.826,7	3.563,3	5.390,0
2013	65,9	1.880,7	3.628,8	5.509,5
2014	64,8	1.986,8	3.665,2	5.652,0
2015	69,0	1.757,6	3.908,1	5.665,7
2016	71,1	1.639,0	4.041,3	5.680,3
2017	64,7	2.051,5	3.755,8	5.807,3
2018	62,6	2.211,5	3.698,7	5.910,2
2019	59,0	2.534,6	3.652,4	6.186,9

Font: elaboració pròpia a partir del MITES

Quadre 4. Prestació mitjana per persona afiliada. RETA vs. RGSS. (2008-19)

PRESTACIÓ MITJANA PER PERSONA AFILIADA, EUROS

	% RETA/RGSS	RGSS - RETA	RETA	RGSS
2008	55,0	2.162,2	2.637,9	4.800,1
2009	55,0	2.501,5	3.057,3	5.558,8
2010	85,8	835,1	5.056,2	5.891,4
2011	85,0	920,2	5.229,2	6.149,5
2012	84,4	992,6	5.375,4	6.368,0
2013	85,0	1.000,0	5.673,7	6.673,7
2014	71,0	2.013,7	4.937,6	6.951,3
2015	79,2	1.433,5	5.451,1	6.884,6
2016	73,2	1.869,4	5.111,9	6.981,3
2017	80,2	1.461,7	5.921,8	7.383,5
2018	81,0	1.412,8	6.021,8	7.434,6
2019	82,6	1.250,3	5.946,5	7.196,8

Font: elaboració pròpia a partir del MITES

El resultat és que l'any 2019 (quadre 5) el dèficit amb la SS per persona afiliada al RETA (-2.294,1 euros anuals) va representar més del doble del dèficit al RGSS (-1.009,8 euros).

Quadre 5. Dèficit/superàvit per persona afiliada. RETA vs. RGSS. (2008-19)

SUPERÀVIT (+) / DÈFICIT (-) MITJÀ, EUROS

	RGSS - RETA	RETA	RGSS
2008	0,8	471,1	599,9
2009	-9,9	228,0	-23,0
2010	14,4	-1.721,5	-119,9
2011	5,2	-1.751,9	-335,6
2012	1,9	-1.812,2	-978,0
2013	1,8	-2.044,9	-1.164,2
2014	1,0	-1.272,4	-1.299,3
2015	1,3	-1.543,0	-1.218,9
2016	0,8	-1.070,5	-1.301,0
2017	1,4	-2.165,9	-1.576,2
2018	1,5	-2.323,2	-1.524,5
2019	2,3	-2.294,1	-1.009,8

Font: elaboració pròpia a partir del MITES

Per igualar el dèficit per persona afiliada al RETA amb el del RGSS el 2019 (quadre 6), sense igualar les prestacions, caldria augmentar la cotització mitjana dels autònoms un 35,3% (i passar de 304,4 euros mensuals a 411,4 euros):

Quadre 6. Increment de cotització mitjana RETA per igualar dèficit RGSS sense igualar prestacions (2019)

Δ Anual	Δ Mensual	% Δ
1.284,3	107,0	35,2

Si, a més d'igualar el dèficit per persona afiliada, es volguessin igualar també les prestacions, la cotització mitjana dels autònoms hauria d'incrementar-se un 69,4% (quadre 7), fins als 515,6 euros mensuals:

Quadre 7. Increment de cotització mitjana RETA per igualar prestacions i dèficit RGSS (2019)

Δ Anual	Δ Mensual	% Δ
2.534,6	211,2	69,4

En resum, malgrat que el nombre de persones autònomes afiliades al RETA no arriba al 21% dels afiliats al RGSS, el quadre 8 posa de manifest que el dèficit del RETA equival a un 44,7% del dèficit del RGSS, mentre que el dèficit per persona afiliada del RETA més que duplica el dèficit per afiliada registrat al RGSS:

Quadre 8. Dèficit RETA vs. RGSS (2019)

	RETA	RGSS	%
Dèficit total	-7.420,0	-16.615,1	44,7
Dèficit p/a	-2.294,1	-1.009,8	227,2

3. Reforma del règim especial de treballadors autònoms

L'element fonamental de la reforma del RETA és el canvi de model en el sistema de cotització. Actualment els treballadors autònoms tenen llibertat per escollir la base de cotització, i a l'entorn d'un 85% ho fa per la base mínima (quota mensual de 293,9 euros l'any 2022). Amb la reforma cotitzaran en funció del rendiment net de la seva activitat.

Cal destacar que l'elecció de la base de cotització actual és una anomalia dins l'àmbit europeu. En aquest sentit, la major part dels països estableixen un percentatge del rendiment econò-

mic de l'activitat (seria el cas, per exemple, de França, Itàlia, Portugal, Bèlgica, Suècia, Suïssa i el Regne Unit). Una altra casuística és la d'Alemanya, els Països Baixos i Dinamarca, que, com a regla general, no obliguen els autònoms a cotitzar (tot i que els dos primers estableixen que els autònoms han de contractar una assegurança mèdica pel seu compte).

A partir del 2023, cada autònom haurà de triar un base de cotització (que podrà modificar fins a sis cops l'any) segons la seva previsió de rendiment net, a escollir entre 15 trams. Si al final de l'exercici els ingressos realitzats se situen per sota o per sobre dels previstos, haurà de liquidar amb la Seguretat Social la diferència entre la base inicial i la final.

La reforma s'aplicarà progressivament fins al 2032, amb revisions periòdiques triennals en relació amb les bases de cotització dels autònoms. Addicionalment, el RDL 13/2022 ja estableix l'evolució de les bases de cotització entre el 2023 i el 2025. La quota disminuirà de forma gradual en els trams de rendiment més baixos (fins a 200 euros la mínima l'any 2025), i augmentarà per als trams més elevats (fins a 590 euros el 2025). En els trams fins als 1.300 euros mensuals les quotes aplicables amb la reforma se situen per sota de la quota mínima del 2022, i romanen en nivells similars per als autònoms amb rendiments entre 1.300 i 1.700 euros. En canvi, les quotes augmenten pro-

Quadre 9. Reforma del règim especial de treballadors autònoms

TRAMS I QUOTES L'ANY 2025						SITUACIÓ ACTUAL			DIFERÈNCIA		
Valors mensuals, euros					Valors anuals, euros		Mensual	Anual	Mensual	Anual	
RENDIMENT NET (RN)	BASES (B)	QUOTES (Q)	% Q/B	% Q/RN	BASES	QUOTES	QUOTA MÍNIMA, EUROS		QUOTES, EUROS		% Δ
<= 670	653,6	200,0	30,6	-	7.843,1	2.400,0	293,9	3.526,8	-93,9	-1.126,8	-31,9
> 670 i <= 900	784,3	240,0	30,6	30,6	9.411,8	2.880,0	293,9	3.526,8	-53,9	-646,8	-18,3
> 900 i <= 1.166,7	849,7	260,0	30,6	25,2	10.196,1	3.120,0	293,9	3.526,8	-33,9	-406,8	-11,5
> 1.166,7 i <= 1.300	951,0	291,0	30,6	23,6	11.411,8	3.492,0	293,9	3.526,8	-2,9	-34,8	-1,0
> 1.300 i <= 1.500	960,8	294,0	30,6	21,0	11.529,4	3.528,0	293,9	3.526,8	0,1	1,2	0,0
> 1.500 i <= 1.700	960,8	294,0	30,6	18,4	11.529,4	3.528,0	293,9	3.526,8	0,1	1,2	0,0
> 1.700 i <= 1.850	1.143,8	350,0	30,6	19,7	13.725,5	4.200,0	293,9	3.526,8	56,1	673,2	19,1
> 1.850 i <= 2.030	1.209,2	370,0	30,6	19,1	14.509,8	4.440,0	293,9	3.526,8	76,1	913,2	25,9
> 2.030 i <= 2.330	1.274,5	390,0	30,6	17,9	15.294,1	4.680,0	293,9	3.526,8	96,1	1.153,2	32,7
> 2.330 i <= 2.760	1.356,2	415,0	30,6	16,3	16.274,5	4.980,0	293,9	3.526,8	121,1	1.453,2	41,2
> 2.760 i <= 3.190	1.437,9	440,0	30,6	14,8	17.254,9	5.280,0	293,9	3.526,8	146,1	1.753,2	49,7
> 3.190 i <= 3.620	1.519,6	465,0	30,6	13,7	18.235,3	5.580,0	293,9	3.526,8	171,1	2.053,2	58,2
> 3.620 i <= 4.050	1.601,3	490,0	30,6	12,8	19.215,7	5.880,0	293,9	3.526,8	196,1	2.353,2	66,7
> 4.050 i <= 6.000	1.732,0	530,0	30,6	10,5	20.784,3	6.360,0	293,9	3.526,8	236,1	2.833,2	80,3
> 6.000	1.928,1	590,0	30,6	-	23.137,3	7.080,0	293,9	3.526,8	296,1	3.553,2	100,7

Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (MISSM)

gressivament a partir dels trams amb un rendiment superior als 1.700 euros en termes absoluts.

El tipus aplicat a la base és fix (30,6%), però les bases són creixents a mesura que augmenta el tram de rendiment (quadre 9). Així, per exemple, una persona autònoma que declari uns rendiments nets entre 2.030 i 2.330 euros mensuals, l'any 2025 haurà de fer front a una quota mensual de 390 euros (32,7% més en comparació amb la quota mínima actual).

Un dels aspectes a destacar de la reforma és que el percentatge que representen les quotes (Q) en relació amb el rendiment net (RN) cau de forma significativa a mesura que augmenta el tram de rendiment (% Q/RN). En canvi, en la proposta de reforma del RETA del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions de febrer de 2022, recollida a l'estudi *Proposta de reforma del règim d'autònoms: impacte i valoració* elaborat per la Cambra de Comerç Barcelona, aquest percentatge es mantenia a l'entorn del 30% l'any 2031 en els diversos trams de rendiment (quadre 10).

La comparativa entre la proposta del febrer de 2022 i la reforma finalment aprovada suggereix una forta reducció de la quota aplicable als trams de rendiment més elevats. No obstant això, cal notar que l'horitzó temporal de la reforma (2025) i de la proposta del febrer (2031) són molt diferents. En aquest sentit, la

proposta del Ministeri situava la quota màxima en els 474 euros l'any 2025 (1.123 euros el 2031) per a un autònom amb un rendiment net superior als 3.620 euros mensuals. Cal destacar que aquesta xifra és molt similar a la quota de 490 euros del tram comprès entre els 3.620 i els 4.050 euros mensuals de la reforma aprovada per al 2025.

4. Impacte

Per aproximar l'impacte de la reforma s'han utilitzat dades de les declaracions de rendiments per activitats econòmiques de l'Agència Tributària de l'any 2019 i s'ha estimat el valor de les cotitzacions per tram, sota el supòsit que en tots els trams es cotitza per la quota mínima (una hipòtesi no excessivament allunyada de la realitat). És important advertir, però, que atès que la informació de l'AEAT està disponible per trams diferents als plantejats en la reforma, els resultats obtinguts s'han de considerar només orientatius dels ordres de magnitud aplicats.

Les dades de l'AEAT mostren que hi ha uns 3.158.000 declarants per activitats econòmiques a l'IRPF, dels quals gairebé un milió i mig (un 47%) declaren rendiments negatius o inferiors al SMI (quadre 11). En aquest sentit, és important notar que els declarants de rendiments inferiors a l'SMI no tenen l'obligació formal de donar-se d'alta i pagar quota com a autònoms al RETA. Una part dels declarants dins d'aquest grup es podrien

Quadre 10. Proposta de reforma del RETA del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (28/02/22)

PROPOSTA DE REFORMA PER A L'ANY 2031							SITUACIÓ ACTUAL		DIFERÈNCIA		
Valors mensuals, euros					Valors anuals, euros		Mensual	Anual	Mensual	Anual	
RENDIMENT NET (RN)	BASES (B)	QUOTES (Q)	% Q/B	% Q/RN	BASES	QUOTES	QUOTA MÍNIMA, EUROS		QUOTES, EUROS		% Δ
< 700	666,7	204,0	30,6	-	8.000,0	2.448,0	293,9	3.526,8	-89,9	-1.078,8	-30,6
> 700 i <= 900	800,0	244,8	30,6	30,6	9.600,0	2.937,6	293,9	3.526,8	-49,1	-589,2	-16,7
> 900 i <= 1.125,9	864,5	264,6	30,6	26,1	10.374,5	3.174,6	293,9	3.526,8	-29,4	-352,2	-10,0
> 1.125,9 i <= 1.300	947,7	290,0	30,6	23,9	11.372,5	3.480,0	293,9	3.526,8	-3,9	-46,8	-1,3
> 1.300 i <= 1.500	1.248,4	382,0	30,6	27,3	14.980,4	4.584,0	293,9	3.526,8	88,1	1.057,2	30,0
> 1.500 i <= 1.700	1.550,0	474,3	30,6	29,6	18.600,0	5.691,6	293,9	3.526,8	180,4	2.164,8	61,4
> 1.700 i <= 1.900	1.750,0	535,5	30,6	29,8	21.000,0	6.426,0	293,9	3.526,8	241,6	2.899,2	82,2
> 1.900 i <= 2.330	1.950,0	596,7	30,6	28,2	23.400,0	7.160,4	293,9	3.526,8	302,8	3.633,6	103,0
> 2.330 i <= 2.760	2.380,0	728,3	30,6	28,6	28.560,0	8.739,4	293,9	3.526,8	434,4	5.212,6	147,8
> 2.760 <= 3.190	2.810,0	859,9	30,6	28,9	33.720,0	10.318,3	293,9	3.526,8	566,0	6.791,5	192,6
> 3.190 <= 3.620	3.238,6	991,0	30,6	29,1	38.862,7	11.892,0	294,9	3.538,8	696,1	8.353,2	236,0
> 3.620	3.669,9	1.123,0	30,6	-	44.039,2	13.476,0	293,9	3.526,8	829,1	9.949,2	282,1

Font: elaboració pròpia a partir d'informació publicada en premsa

Quadre 11. Ingressos per activitats econòmiques (IRPF). 2019

TRAMS, EUROS	DECLARANTS		RENDIMENT NET	
	NOMBRE	%	TOTAL, €	MITJÀ, €
< 1.502	424.242	13,4	-969.445	-2.285,1
1.502 - 6.010	571.727	18,1	1.183.471	2.070,0
6.010 - 12.020	493.859	15,6	2.700.398	5.468,0
12.020 - 21.035	637.854	20,2	5.894.234	9.240,7
21.035 - 30.050	372.722	11,8	4.397.682	11.798,8
30.050 - 60.101	449.720	14,2	8.191.545	18.214,8
> 60.101	207.811	6,6	13.556.369	65.234,1
Total / Mitjana	3.157.935	100,0	34.954.254,0	15.677,3

Font: Agència Estatal de l'Administració Tributària (AEAT)

Quadre 12. Ingressos estimats RETA amb quota mínima actual. 2019

TRAMS, EUROS	DECLARANTS	QUOTA MÍN.	INGRESSOS TOTALS	
	NOMBRE	EUROS	MILIONS D'EUROS	%
< 1.502	424.242	3.526,8	1.496,2	13,4
1.502 - 6.010	571.727	3.526,8	2.016,4	18,1
6.010 - 12.020	493.859	3.526,8	1.741,7	15,6
12.020 - 21.035	637.854	3.526,8	2.249,6	20,2
21.035 - 30.050	372.722	3.526,8	1.314,5	11,8
30.050 - 60.101	449.720	3.526,8	1.586,1	14,2
> 60.101	207.811	3.526,8	732,9	6,6
Total / Mitjana	3.157.935	3.526,8	11.137,4	100,0

Font: elaboració pròpia a partir de l'AEAT

Quadre 13. Quotes estimades RETA amb reforma (2025) i diferència amb quota mínima actual

TRAMS	DECLARANTS	BASES	QUOTES	ING. EST.	DIFERÈNCIA
EUROS	NOMBRE	EUROS		MILIONS D'EUROS	
< 1.502	424.242	7.843,1	2.400,0	1.018,2	-478,0
1.502 - 6.010	571.727	7.843,1	2.400,0	1.372,1	-644,2
6.010 - 12.020	493.859	9.411,8	2.880,0	1.422,3	-319,4
12.020 - 21.035	637.854	11.411,8	3.492,0	2.227,4	-22,2
21.035 - 30.050	372.722	14.509,8	4.440,0	1.654,9	340,4
30.050 - 60.101	449.720	18.235,3	5.580,0	2.509,4	923,4
> 60.101	207.811	20.784,3	6.360,0	1.321,7	588,8
Total / Mitjana	3.157.935	12.862,7	3.936,0	11.526,0	388,6

Font: elaboració pròpia a partir de l'AEAT i el MISSM

encabir en aquesta categoria, que se solaparia amb la de les persones per a les quals les activitats econòmiques no assalariades representen una font secundària de la seva renda. També inclouria els autònoms societaris que facturen principalment a través d'una societat mercantil, els nous empresaris que temporalment registren més despeses que ingressos i es beneficien de la tarifa plana, etc.

Tot i aquesta elevada heterogeneïtat del col·lectiu, sota el supòsit que tots els declarants per activitats econòmiques el 2019 estaven registrats al RETA i pagaven la quota mínima anual (3.526,8 euros l'any 2022), la recaptació total en concepte de cotitzacions seria d'11.137,4 milions d'euros (quadre 12). Aquesta xifra no és excessivament diferent del valor pressupostat per la Seguretat Social per a aquell mateix exercici (11.813,1 milions).

Amb la reforma el rang de quotes l'any 2025 va d'un mínim de 2.400 euros anuals a un màxim de 7.080 (per als rendiments superiors als 72.000 euros), amb una mitjana aritmètica de 3.936 euros (quadre 13).

Suposant que el 2025 hi hagi el mateix nombre de declarants amb la mateixa distribució per rendiments nets, la reforma generaria uns ingressos totals d'11.526 milions, uns 388,6 milions per

sobre dels ingressos estimats amb la quota mínima. Aplicant aquest augment de la recaptació als ingressos pressupostats de l'any 2019 per part del Ministeri de Treball i Economia Social, i sota el supòsit que les prestacions del sistema no es veurien incrementades, el dèficit total del RETA l'any 2025 se situaria en els 7.031 milions d'euros, reduint el dèficit per autònom en uns 67 euros anuals (quadre 14). Un aspecte important que cal destacar és que en la proposta de reforma del RETA del febrer de 2022 el dèficit per autònom s'hauria reduït fins als 1.118 euros l'any 2031, un import similar al del Règim General.

Un càlcul orientatiu dels guanyadors i perdedors de la reforma mostra que el 67,4% dels autònoms (2,1 milions) pagaran menys amb la reforma —suposant que tots els declarants d'activitats econòmiques estaran donats d'alta al RETA i cotitzaran per la mínima—, amb un guany anual mitjà de 688 euros per afiliat. En canvi, més d'un milió haurà de pagar més, amb un increment mitjà anual d'uns 1.800 euros per autònom. Aquests resultats estan molt en línia amb els càlculs del Ministeri de la Seguretat Social, que estima que el 68,9% dels autònoms veuran reduïda la seva quota respecte a la regulació actual¹.

¹ *Cinco Días* (El País).

Quadre 14. Dèficit (D.) RETA amb les prestacions de 2019

	D. RETA 2019	D. RGGS 2019	D. RETA 2025
< Total (milions €)	-7.420,0	-16.615,1	-7.031,4
p/afiliat (€)	-2.294,1	-1.009,8	-2.226,6

Font: elaboració pròpia a partir de AEAT i MISSM

Quadre 15. Guanyadors i perdedors amb la reforma (2025)

	DECLARANTS	IMPORT TOTAL	IMPORT MITJÀ
	NOMBRE	MILIONS €	EUROS
Guanyadors	2.127.682	1.463,9	688,0
Perdedors	1.030.253	-1.852,5	-1.798,1
Total	3.157.935	-388,6	-123,1

Font: Elaboració pròpia a partir de AEAT i MISSM

En conclusió: la reforma significa un canvi de paradigma en el model de cotització del RETA, ja que s'elimina la possibilitat que tenien fins ara els autònoms d'escollir la base de cotització. Tot i així, el nou esquema de cotitzacions en funció del rendiment net de la reforma no millora de manera apreciable la sostenibilitat pressupostària del sistema.

5. Valoració

És eficient i equitatiu que les persones autònomes cotitzin a tipus elevats propers als de les assalariades? Per respondre a aquesta

qüestió s'ha comparat la pressió tributària total (impostos directes més cotitzacions socials) suportada per una mateixa activitat de negoci segons sigui exercida per una societat mercantil amb un assalariat o per un treballador autònom (no sociari).

Tant les variables com els valors de l'activitat de negoci representativa sobre els quals s'ha calculat la pressió tributària de les dues formes jurídiques s'han estimat prenent com a referència el conjunt de l'economia espanyola i dividint les magnituds agregades pel nombre total de persones ocupades. D'aquesta

Quadre 16 (I). Principals magnituds de l'economia espanyola 2019 (CNE)

VARIABLES	MILIONS €	%
Producció	2.242.447,0	
Consums intermedis	1.113.966,0	
Producte interior brut (PIB) a preus corrents	1.244.375,0	
Remuneració dels assalariats	575.889,0	46,3 s/PIB
Sous i salaris	444.755,0	
Cotitzacions socials a càrrec dels empleadors	131.134,0	
Excedent brut empresarial (EBE) + rendes mixtes brutes (RMB)	540.907,0	43,5 s/PIB
Rendes mixtes brutes (RMB)	138.827,0	11,2 s/PIB
RMB: contribució treball (estimació)	92.781,7	
RMB: contribució capital (estimació)	46.045,3	33,2 s/RMB
Excedent net empresarial (ENE), ajustat per les rendes estimades del treball autònom	258.272,3	
Impostos menys subvencions sobre els productes	115.894,0	
Formació bruta de capital	259.949,0	
Consum de capital fix	189.853,0	
Actius fixos i existències	4.493.200,0	
Habitatges	1.817.089,0	
Capital productiu (K = Actius - Habitatges)	2.676.111,0	
Rendibilitat del capital productiu (r = ENE/K)		9,7 s/K

Font: INE (CNE) i elaboració pròpia

Quadre 16 (II). Principals magnituds de l'economia espanyola 2019

VARIABLES	MILERS DE PERSONES	%
Persones (ocupades) assalariades	17.538,9	
Persones (ocupades) total	20.364,6	
Persones (ocupades) no assalariades	2.825,7	13,9

VARIABLES	EUROS	%
Salari mitjà	25.358,2	
Cotització social mitjana empleadors	7.476,8	29,5
Remuneració salarial mitjana	32.835,0	
Ingressos nets mitjans autònoms	49.130,1	149,6

Font: INE (CNE) i elaboració pròpia

Quadre 17. Principals magnituds d'una unitat de negoci amb una sola persona ocupada, reproduint a escala el conjunt de l'economia

VARIABLES MACRO	EUROS	CONTRAPARTIDES MICRO
Impostos menys subvencions sobre els productes	5.691,0	Impostos indirectes
Producció	110.115,0	Facturació total (sense impostos indirectes)
Consums intermedis	54.701,1	Despeses deduïbles (compres, subministraments, etc.)
Capital productiu	131.409,9	Actius vinculats a l'explotació (local, maquinària, mobiliari, vehicles, etc.)
Consum de capital fix	9.322,7	Amortització dels actius
Valor afegit net (VAN)	46.091,2	Rendiment net de l'activitat (abans d'impostos)
Excedent net empresarial (ENE), ajustat per les rendes estimades del treball autònom	12.682,4	Benefici net de l'activitat (abans d'impostos)
Remuneració salarial mitjana	32.835,0	Cost total d'un treballador assalariat
Salari mitjà	25.358,2	Salari brut d'un treballador assalariat
Cotització social a càrrec de l'empleador	7.476,8	Cotització social de l'empresa en favor del treballador (29,9% s/ salari brut)

Font: elaboració pròpia

manera, s'ha obtingut una empresa representativa amb un sol treballador —que pot ser autònom o assalariat— i que reflecteix les variables reals de l'economia a escala.

Per a cadascuna de les variables pròpies de la comptabilitat nacional a nivell agregat s'ha assignat la correspondència a escala empresarial individual, i per a cada magnitud de l'economia agregada la xifra corresponent a escala individual.

L'empresa representativa resultant facturaria anualment uns 110.100 euros bruts (abans de sumar l'IVA i altres tributs sobre els productes) amb un sol treballador i uns actius fixos (local, maquinària, mobiliari, vehicle, etc.) valorats en 131.400 euros. Compraria mercaderies a proveïdors per uns 54.700 euros i faria front a unes despeses d'amortització de 9.300 euros anuals, generant un rendiment net de l'activitat (abans d'impostos) a l'entorn dels 46.100 euros anuals. Se suposa que els impostos indirectes suportats (IVA i altres) es repercuten totalment als clients.

Sobre aquesta base s'analitzarà la pressió tributària total suportada per aquesta empresa unipersonal sota dues formes jurídiques diferents:

- (i) Societat mercantil controlada per un inversor financer que té la propietat dels actius i contracta un treballador assalariat.
- (ii) Autònom no societari que opera com a únic propietari dels actius del negoci i com a treballador de l'explotació, i que factura a nom propi als clients, sense societat interposada.

D'altra banda, es consideraran tres règims de cotització al RETA per al cas de la persona autònoma no societària:

- a) Cotització amb la quota mínima que permet la regulació prèvia a la reforma.
- b) Cotització amb la quota que correspondria amb la reforma.
- c) Cotització que igualaria la pressió tributària total suportada per l'autònom al d'una mercantil amb assalariat.

En el primer cas, el d'una societat mercantil propietat d'un inversor financer que contracta un treballador assalariat, l'empresa paga al treballador el salari brut mitjà del conjunt de l'economia (25.358,2 euros), més la cotització social en benefici del treballador que correspon a la part empresarial al tipus actual (29,9% del salari brut = 7.582,1 euros). Un cop deduïdes aquestes despeses del rendiment net de l'activitat (46.091,2 euros), obté un benefici (després d'amortitzacions) de 12.682,4 euros, pel qual paga un 25% (3.170,6 euros) d'impost de societats, cosa que implica una rendibilitat després d'impostos sobre els actius del 7,2%. Al seu torn, el treballador assalariat paga un 6,35% del seu sou brut en concepte de cotització al RGSS (1.610,2 euros). Per al càlcul de la quota de l'IRPF de l'assalariat s'aplica un tipus del 19%, 24% i 30% en els primers tres trams de la base liquidable, cosa que implica uns 3.745,0 euros en concepte de rendiments del treball (14,8% del salari brut). Un cop deduïdes la quota de l'IRPF i la cotització social, el treballador assalariat representatiu obté un sou net de 20.002,9 euros. En conjunt, tots els tributs directes suportats per l'empresa i el treballador (IS, cotitzacions al RGSS i IRPF) sumen 16.108 euros, cosa que representa el 34,9% del rendiment net.

Quadre 18 (I). Societat mercantil amb treballador assalariat (cotització segons salari)

VARIABLE	EUROS
Impostos indirectes (inclou IVA traslladat a client)	5.691,0
Facturació total (sense impostos indirectes)	110.115,0
Despeses deduïbles (compres, subministraments, etc.)	54.701,1
Actius de l'empresa (local, maquinària, vehicles, etc.)	131.409,9
Amortització dels actius	9.322,7
Rendiment net de l'activitat (abans d'impostos)	46.091,2
Benefici net de l'activitat (abans d'impostos)	12.682,4
Impost de societats (25%)	3.170,6
% Rendibilitat del negoci després d'impostos	7,2
Cost per a l'empresa del treballador assalariat	32.835,0
Salari brut del treballador	25.358,2
Cotització de l'empresa pel treballador (29,9% s/ salari brut)	7.582,1
Cotització del treballador (6,35% s/ salari brut)	1.610,2
IRPF del treballador assalariat (14,8% s/ salari brut)	3.745,0
Salari net del treballador assalariat	20.002,9
Total tributs generats per l'activitat	16.108,0
% Tributs generats s/ rendiment de l'activitat	34,9
Total tributs generats pel treballador assalariat	12.937,4
% Tributs generats s/ remuneració del treball	39,4

Font: elaboració pròpia

Quadre 18 (II). Càlcul IRPF

VARIABLE	EUROS
Salari brut treballador	25.358,2
Cotització treballador	1.610,2
Base imposable	23.748,0
Minim exempt	5.550,0
Base liquidable	18.198,0
Quota IRPF	3.745,0
Tipus mitjà IRPF	14,8

Font: elaboració pròpia

En el segon cas, corresponent al d'un autònom no societatari que aporta el treball i el capital, i factura directament com a persona física als clients, les xifres generals de l'activitat (facturació i rendiment net) són les mateixes que en el cas anterior, però no paga un salari ni declara un benefici, i haurà de tributar (segons el règim d'estimació directa simplificada) per rendiment d'acti-

vitats econòmiques a l'IRPF. Pel que fa a la càrrega tributària suportada, i suposant que cotitza per la mínima, pagarà una quota anual al RETA de 3.528 euros, cosa que representa un 7,7% sobre el rendiment net, i liquidarà en concepte d'IRPF 9.396,8 euros (un 20,4% del rendiment net). La suma total de tributs suportats (cotització al RETA i IRPF) és igual a 12.924,8 euros, cosa que representa un 28,0% del rendiment net —significativament per sota de la pressió tributària total del cas anterior (34,9%)—. Si a la contribució en forma de treball de l'autònom a l'activitat s'hi imputa un valor equivalent al del salari net d'un treballador assalariat que fes exactament la mateixa activitat, el residu representaria la contribució del capital arriscat per l'autònom en el negoci: 13.163,4 euros, o un 10,0% del valor dels actius, gairebé tres punts percentuals superior al cas d'una mercantil amb assalariat (vegeu Quadre 19 (I) i 19 (II)).

L'exemple següent analitza la tributació total d'una activitat econòmica idèntica a les anteriors, però gestionada per un autònom no societatari amb els paràmetres de la reforma aprovada. L'import a cotitzar passaria dels 3.528 euros amb la quota mínima

Quadre 19 (I). Autònom no societatari amb la regulació actual (llibertat base cotització - quota mínima)

VARIABLE	EUROS
Impostos indirectes (inclou IVA traslladat a client)	5.691,0
Facturació total (sense impostos indirectes)	110.115,0
Despeses deduïbles (compres, subministraments, etc.)	54.701,1
Actius de l'empresa (local, maquinària, vehicles, etc.)	131.409,9
Amortització dels actius	9.322,7
Rendiment net de l'activitat (abans d'impostos)	46.091,2
Cotització social autònom no societatari (quota mínima)	3.528,0
% s/ rendiment net de l'activitat	7,7
IRPF autònom s/ rendiment activitats econòmiques (20,4%)	9.396,8
Total tributs generats per l'activitat	12.924,8
% Tributs generats s/ rendiment de l'activitat	28,0
Ingressos nets d'impostos	33.166,3
Salari net del treballador autònom (imputat)	20.002,9
Benefici net de l'activitat (després d'impostos)	13.163,4
% Rendibilitat del negoci després d'impostos	10,0

Font: elaboració pròpia

Quadre 19 (II). Càlcul IRPF

VARIABLE	EUROS
Rendiment net	46.091,2
Cotització quota mínima	3.528,8
Base imposable	42.562,4
Mínim exempt	5.550,0
Base liquidable	37.012,4
Quota IRPF	9.396,8
Tipus mitjà IRPF	20,4

Font: elaboració pròpia

del 2022 als 5.580 (465*12) el 2025 segons rendiment. Per al càlcul de la quota es té en compte la deducció del 7% del rendiment net anual de l'autònom no societari (una de les novetats que introdueix la reforma del RETA) i es divideix aquest import en 12 mensualitats (3.572 euros). D'altra banda, aquesta major quota social es pot deduir de l'IRPF, que es redueix lleugerament fins al 18,8% (8.653,9/46.091,2). No obstant això, la càrrega tributària total que hauria de suportar l'autònom amb la reforma augmentaria fins als 14.233,9 euros, cosa que representaria un 30,9% del rendiment net del negoci (una xifra encara inferior al 34,9% de la mercantil).

Quadre 20 (I). Autònom no societari amb la reforma (2025) (cotització segons rendiments)

VARIABLE	EUROS
Impostos indirectes (inclou IVA traslladat a client)	5.691,0
Facturació total (sense impostos indirectes)	110.115,0
Despeses deduïbles (compres, subministraments, etc.)	54.701,1
Actius de l'empresa (local, maquinària, vehicles, etc.)	131.409,9
Amortització dels actius	9.322,7
Rendiment net de l'activitat (abans d'impostos i cotitzacions)	46.091,2
Cotització social autònom (quota tram 12. Tipus 12,1%)	5.580,0
IRPF autònom (18,8%)	8.653,9
Total tributs generats per l'activitat	14.233,9
% Tributs generats s/ rendiment de l'activitat	30,9
Ingressos nets d'impostos	31.857,3
Salari net del treballador autònom (imputat)	0,0
Benefici net de l'activitat (després d'impostos)	31.857,3
% Rendibilitat després d'impostos	24,2

Font: elaboració pròpia

Quadre 20 (II). Càlcul IRPF

VARIABLE	EUROS
Rendiment net	46.091,2
Cotització autònom (quota tram 12)	5.580,0
Base imposable	40.511,2
Mínim exempt	5.550,0
Base liquidable	34.961,2
Quota IRPF	8.653,9
Tipus mitjà IRPF	18,8

Font: elaboració pròpia

A continuació s'analitza novament aquest mateix exemple d'activitat econòmica per a un autònom individual, en aquest cas calculant el tipus de cotització sobre el rendiment net que caldria aplicar per igualar la càrrega tributària total que recau sobre una mercantil amb assalariat. La resposta és un tipus de cotització sobre el rendiment net del 17,9%, una mica per sobre del tipus del 12,1% (quota autònom/rendiment net = 5.580/46.091) efectiu amb la reforma per a aquest cas representatiu. Tot i així, aquest percentatge és clarament inferior a la proposta del Ministeri del febrer del 2022, que situava la cotització social de l'autònom en relació amb el rendiment net al voltant del 30% (variable en funció del tram de rendiment). L'IRPF pagat en aquest cas seria del 17,0% (7.838,9/46.091,2), inferior al cas de l'autònom que cotitza per la quota mínima (pot deduir la major cotització suportada per determinar la base imposable) (vegeu Quadre 21 (I) i 21 (II)).

D'aquest exercici se n'extreu que per aconseguir una pressió tributària equivalent, el tipus de cotització aplicat a un autònom sobre el rendiment net de l'activitat hauria de ser significativament inferior al d'un assalariat amb el mateix tipus de negoci. Igualar el dèficit per afiliat del RETA amb el del RGSS (sota el supòsit que les prestacions del RETA romanen constants) obligaria a situar el tipus efectiu de cotització en relació amb el rendiment net al voltant del 30%, similar a la proposta inicial plantejada pel Ministeri. Aquest percentatge elevaria la pressió fiscal total de l'autònom fins al 43,8%.

En conclusió: assegurar la sostenibilitat del RETA únicament per la via d'augmentar progressivament les cotitzacions sembla clarament inequitatiu —penalitzava fiscalment el treball per compte propi en comparació amb el treball per compte aliè— i resultaria ineficient —en la mesura que resta inentendible

Quadre 21 (I). Autònom no societari cotitzant segons rendiments i amb pressió tributària total equivalent al d'una mercantil amb assalariat

VARIABLE	EUROS
Impostos indirectes (inclou IVA traslladat a client)	5.691,0
Facturació total (sense impostos indirectes)	110.115,0
Despeses deduïbles (compres, subministraments, etc.)	54.701,1
Actius de l'empresa (local, maquinària, vehicles, etc.)	131.409,9
Amortització dels actius	9.322,7
Rendiment net de l'activitat (abans d'impostos)	46.091,2
Cotització social autònom (17,9%)	8.250,3
IRPF autònom (17,0%)	7.838,9
Total tributs pagats	16.089,2
% Tributs generats s/ rendiment de l'activitat	34,9
Ingressos nets d'impostos	30.001,9
Salari net (estimat)	20.002,9
Benefici net de l'activitat (després d'impostos)	9.999,0
% Rendibilitat després d'impostos	7,6

Font: elaboració pròpia

a l'emprenedoria i distorsiona injustificadament l'assignació de recursos —.

6. Conclusions

Un dels objectius centrals de l'article és respondre a la pregunta de si és eficient i equitatiu que el tipus de cotització del règim especial de treballadors autònoms (RETA) sigui proper al de règim general de la seguretat social (RGSS). Addicionalment, l'article analitza quina és la problemàtica de fons que justifica la reforma del RETA i quin serà el seu impacte pressupostari diferenciant per trams de rendiment net.

L'anàlisi de les principals magnituds pressupostàries del RETA demostra la insostenibilitat financera actual del sistema: malgrat que les prestacions rebudes pels autònoms se situen a l'entorn d'un 20% per sota de les rebudes pels afiliats al règim general, les seves cotitzacions són gairebé un 40% inferiors. La conseqüència és un dèficit per afiliat al RETA que més que duplica el del RGSS (concretament, 2.294,1 euros anuals per autònom, en comparació amb els 1.009,8 euros per assalariat).

Quadre 21 (II). Càlcul IRPF

VARIABLE	EUROS
Rendiment net	46.091,2
Cotització autònom (quota equivalent)	8.250,3
Base imposable	37.840,8
Mínim exempt	5.550,0
Base liquidable	32.290,8
Quota IRPF	7.838,9
Tipus mitjà IRPF	17,0

Font: elaboració pròpia

Per igualar el dèficit per afiliat del RETA amb el del RGSS, sense igualar les prestacions, caldria augmentar la cotització mitjana dels autònoms un 35,5% (des dels 304,4 euros mensuals en l'actualitat fins als 411,4). Si, a més d'igualar el dèficit per afiliat, es volgués també igualar les prestacions, caldria incrementar la cotització mitjana per autònom un 69,4%, fins als 515,6 euros mensuals.

La reforma del RETA suposa un canvi de model en el sistema de cotització. Actualment els treballadors autònoms tenen llibertat per escollir la base de cotització (a l'entorn d'un 85% ho fa per la base mínima). Amb la reforma cotitzaran en funció del rendiment net de la seva activitat, en línia amb la legislació actual en països com França, Itàlia, Portugal, Bèlgica, Suècia, Suïssa i el Regne Unit.

Els autònoms que ingressin quantitats fins als 1.300 euros mensuals pagaran menys i els que ingressin imports superiors pagaran més en termes absoluts en comparació amb la quota mínima actual. No obstant això, la recaptació de la Seguretat Social per persona autònoma en termes relatius als ingressos nets és decreixent a mesura que augmenta el tram de rendiment, fet que posa en entredit l'equitat de la reforma en el curt termini.

En aquest article s'han utilitzat dades de l'Agència Tributària per fer un càlcul orientatiu dels efectes de la reforma sobre el col·lectiu dels autònoms. Segons aquest càlcul, dels 3.157.935 de declarants per activitats econòmiques a l'IRPF (equiparables als autònoms), 2,1 milions (67,4% del total) registrarien una disminució mitjana de les quotes de 688 euros anuals. D'altra banda, però, una mica més d'un milió veurien augmentar les seves contribucions per un import mitjà de 1.800 euros anuals.

En conjunt, els guanyadors amb la reforma deixarien d'ingressar a la Seguretat Social 1.463,9 milions d'euros, mentre que els perdedors augmentarien les aportacions per un total de 1.852,5 milions d'euros, i això donaria com a resultat un major ingrés net per al sistema estimat en 388,6 milions d'euros. Així, el dèficit per autònom es mantindria pràcticament inalterat amb la reforma, que passaria dels 2.294 euros el 2019 als 2.227 euros l'any 2025 (encara molt superior als 1.010 euros del dèficit per afiliat del RGSS). Per tant, la reforma del RETA no millora de manera apreciable la sostenibilitat pressupostària del sistema.

L'article compara la pressió tributària suportada per una mateixa activitat de negoci sota dues configuracions jurídiques: la d'una societat mercantil amb treballador assalariat cotitzant al RGSS i, alternativament, amb la d'un autònom no societari que factura en nom propi i cotitza al RETA per la base mínima. La comparativa posa de manifest que la pressió tributària total que recau sobre una mercantil amb assalariat subjecte al RGSS se situa en el 34,9% del rendiment net del negoci, un valor superior al cas d'un autònom no societari (28%) amb exactament el mateix negoci i llibertat per cotitzar per la base mínima.

La reforma eleva el tipus de cotització efectiu mitjà sobre el rendiment net (12,1%) en comparació amb la d'un autònom que cotitza per la quota mínima (7,7%), però no arriba a igualar la pressió tributària total (30,9%) de la mercantil amb treballador assalariat. El tipus de cotització efectiu (quota autònom/rendiment net) dels autònoms que permetria homogeneïtzar la pressió fiscal total entre les dues configuracions jurídiques se situa en el 17,9%.

D'altra banda, l'article posa de manifest que, per obtenir una pressió tributària equivalent, el tipus de cotització aplicat a un autònom sobre el rendiment net hauria de ser significativament inferior al tipus aplicat a un assalariat amb el mateix tipus de negoci.

El tipus de cotització sobre el rendiment net dels autònoms que permetria igualar el dèficit per afiliat del RETA amb el del RGSS, sota el supòsit que les prestacions del RETA romanquin constants, se situa al voltant del 30% (com contemplava la proposta de reforma inicial plantejada pel Ministeri). No obstant això, la pressió tributària total que recauria sobre l'autònom (no societari) en aquest cas seria de l'entorn del 44% del rendiment net, superior al d'una mercantil amb assalariat (34,9%) sota els supòsits representatius considerats.

En conclusió: 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 manera satisfactòria als criteris d'eficiència i equitat. Cal un canvi de perspectiva que comenci per reconèixer l'heterogeneïtat del col·lectiu que, per conveniència estadística, s'agrupa sota l'etiqueta d'autònoms.

En aquest sentit, caldria distingir els casos específics de les persones empresàries (propietàries d'uns actius productius i/o financers) i les persones professionals (amb capital humà especialitzat enquadrades en col·legis professionals com ara advocats, economistes, enginyers, etc.). Una possibilitat seria excloure els empresaris en condició d'autònoms societaris de la cotització social obligatòria, tot permetent la cotització voluntària per obtenir un nivell de prestacions actuarialment adequat (jubilació, incapacitat laboral transitòria, etc.). Alternativament, podrien optar a instruments de previsió privats amb regulació pública. Pel que fa als professionals enquadrats en col·legis, són aquestes entitats les que millor poden constituir instruments de previsió social ajustats a les circumstàncies específiques d'aquests col·lectius. ■

EL PAPER DELS IMPOSTOS EN LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENDA: QUÈ PODEM ESPERAR DEL SISTEMA FISCAL ESPANYOL?*

Jorge Onrubia

Institut Complutense d'Estudis Internacionals
(UCM-ICEI) i FEDEA

Resum

En aquest article s'ofereix una panoràmica del paper redistributiu que té actualment el sistema fiscal a Espanya, identificant les seves potencialitats i els punts febles, tenint en compte les prescripcions de la literatura hisendística. El diagnòstic dut a terme permet identificar que el problema principal de la limitada capacitat per reduir la desigualtat del sistema fiscal espanyol rau en la seva baixa potència recaptatòria, mentre que la combinació de la fiscalitat directa i indirecta (*tax mix*) és bastant similar a la que presenten els països de la Unió Europea. El treball incorpora també una sèrie de consideracions i recomanacions que haurien de ser tingudes en compte en una pròxima i urgent reforma integral del sistema fiscal espanyol.

1. Introducció

La desigualtat de la renda i la riquesa és un problema cada vegada més preocupant en les societats avançades. La Gran Recessió iniciada el 2008 i la recent pandèmia de la COVID-19 han posat de manifest les dificultats a què s'enfronten moltes llars a l'hora d'accedir a nivells de benestar acceptables. Sens dubte, el paper dels sectors públics a través dels seus programes de despesa que articulen l'Estat del benestar suposen a la

Unió Europea un assegurament molt important enfront de necessitats socials de tota índole, que van des de les polítiques de salut, d'educació, atenció social o habitatge fins als programes de manteniment de rendes com el sistema públic de pensions, el de prestacions d'atur o els programes, en totes les seves variants, de lluita contra la pobresa. Aquesta acció pública a través de la despesa pública té un important component redistributiu, i contribueix de manera rellevant a la correcció d'aquestes desigualtats.

No obstant això, no hem de deixar de banda que per al finançament d'aquests programes resulta imprescindible comptar

(*) Els resultats quantitatius per a Espanya que s'ofereixen en aquest article procedeixen, majoritàriament, del treball conjunt dut a terme amb Julio López Laborda i Carmen Marín González per a l'*Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles* publicat per FEDEA. Les valoracions dels resultats, així com els errors que hi pugui haver, són d'exclusiva responsabilitat de l'autor d'aquest article. També s'agraeixen els comentaris i suggeriments a una primera versió de José María Durán i Guillem López Casasnovas, amb la mateixa clàusula d'exoneració

amb ingressos públics suficients, els quals procedeixen majoritàriament de l'aplicació del sistema fiscal, les figures del qual han d'estar inspirades en principis com la legalitat, la generalitat, la capacitat de pagament o la progressivitat.

Precisament, la consideració que els sistemes fiscals han de ser progressius, com s'estableix a l'article 31.1 de la Constitució Espanyola, confereixen un paper a la fiscalitat que va més enllà de la simple aportació de recursos per finançar la despesa pública: el de ser, en ella mateixa, un instrument de redistribució, coadjuvant juntament amb els programes de despesa pública en la correcció de la desigualtat amb què es distribueixen la renda i la riquesa. Així, entre els principis que han d'inspirar el disseny de les diferents figures impositives, apareix el principi de justícia distributiva, articulat tant en les seves nocions d'equitat horitzontal —tractament igual per als que tenen capacitats i necessitats iguals— i vertical —tractament diferent dels que tenen capacitats i necessitats diferents—. Valorar el compliment raonable d'aquest principi de justícia distributiva obliga a explicitar prèviament quines són les fites distributives que, en cada moment, la societat aspira a assolir. En matèria d'imposició, la seva materialització obliga a fixar, amb la màxima transparència i respecte als principis constitucionals assenyalats, tant els criteris de repartiment de les quotes exigides com el nivell d'aquests pagaments fiscals. És a dir, a establir la seva progressivitat i el tipus mitjà efectiu exigint.

Quant al comportament redistributiu dels sistemes fiscals, cal tenir en compte que aquest s'assoleix per mitjà del conjunt de les diferents figures que l'integren. No es tracta que tots els impostos o gravàmens hagin de ser progressius. La potencialitat recaptatòria i els menors costos d'administració i compliment poden recomanar la utilització d'impostos, com succeeix amb els indirectes, les estructures de gravamen del qual solen ser regressives. Es tracta, per tant, de trobar un equilibri entre aquestes figures (*tax mix*) que doni un comportament global progressiu del sistema fiscal, com s'ha encarregat de recordar en diverses sentències del nostre Tribunal Constitucional¹.

L'objectiu d'aquest treball és oferir una panoràmica del paper redistributiu que té actualment el sistema fiscal a Espanya, identificant les seves potencialitats i els punts febles. A partir d'aquesta, es plantegen una sèrie de consideracions que

s'haurien de tenir en compte en un pròxim i necessari procés de reforma. Per a això, l'article s'estructura de la manera següent. Després d'aquesta introducció, la segona secció ofereix, resumidament, una revisió dels principals postulats que ofereix actualment la teoria de la hisenda pública en relació amb el comportament redistributiu dels diferents impostos. La tercera secció esbossa breument una comparació sobre la capacitat redistributiva dels sistemes fiscals a la Unió Europea. A la secció quarta s'exposen els resultats més actuals de progressivitat i redistribució fiscal disponibles per a Espanya. L'article acaba amb una cinquena secció, en la qual, a més de presentar-se una síntesi de conclusions, s'exposen una sèrie de recomanacions per a un pròxim procés de reforma fiscal.

2. El comportament redistributiu de la fiscalitat: una elecció de figures

La capacitat del sistema fiscal per reduir la desigualtat amb què es distribueix la renda de les llars és el resultat del comportament redistributiu de cadascuna de les figures impositives que l'integren. D'acord amb la metodologia utilitzada habitualment (Kakwani, 1977), l'efecte redistributiu d'un impost o d'un conjunt d'impostos és el resultat de combinar la progressivitat amb què es distribueixen les seves quotes i la seva capacitat recaptatòria, expressada en termes del seu tipus mitjà efectiu net². Així, l'efecte redistributiu, definit com la diferència entre la desigualtat de la renda abans i després d'aplicar l'impost, mesurades pels respectius índexs de Gini (índex de Reynolds-Smolensky, RS), es pot descompondre de la manera següent:

$$RS = K \cdot \frac{TME}{1-TME} - R$$

On K és l'índex de progressivitat distributiva de Kakwani; TME, el tipus mitjà efectiu, i R, l'efecte de reordenació generat per l'impost³.

2 El tipus mitjà efectiu net és el quocient entre el tipus mitjà efectiu (TME) i el que queda disponible, de mitjana, de cada euro de renda després que les llars hagin pagat aquest tipus mitjà efectiu.

3 L'índex de Kakwani recull la diferència entre l'índex de concentració de les quotes de l'impost i l'índex de Gini de la renda abans de l'aplicació de l'impost. La possible reordenació de les llars després de l'aplicació de l'impost (R) és conseqüència de l'existència en els impostos de tractaments diferenciats segons atributs diferents de la renda, els quals donen lloc a una sobreestimació de la redistribució, en modificar el mesurament de la concentració de les quotes.

¹ Entre d'altres, es pot destacar la sentència del Tribunal Constitucional STC 27/1981, de 20 de juliol.

A continuació, exposem sintèticament una sèrie de consideracions sobre els efectes distributius esperats de les principals figures que integren el sistema fiscal:

IRPF

Els impostos que graven la renda personal constitueixen el pilar fonamental de la contribució dels sistemes fiscals a la redistribució, es pot dir que pràcticament de manera exclusiva, atès el nivell de recaptació d'aquesta figura. La seva capacitat redistributiva és conseqüència del patró progressiu amb el qual es reparteixen les seves quotes, prenent com a referència la capacitat de pagament de les llars representada per la renda bruta anual dels seus membres⁴. La progressivitat de l'IRPF s'aconsegueix a través dels diferents elements de la seva estructura, principalment les seves tarifes (una o dues, en el cas dels impostos que segueixen un disseny dual) amb tipus marginals creixents per trams de base liquidable, així com a través de la incorporació d'altres elements diferenciadors de la capacitat de pagament basats en el reconeixement de necessitats dels contribuents i les persones considerades dependents de la seva capacitat de pagament, com són els mínims exempts, les reduccions de les rendes gravades i les deduccions aplicables sobre la quota íntegra.

La progressivitat efectiva dels impostos duals (aquells que combinen una escala de gravamen amb diversos tipus marginals creixents, generalment aplicada a les rendes del factor treball, amb un gravamen proporcional o amb una escala amb tipus marginals creixents, encara que més reduïts, aplicables a les rendes del capital) és una qüestió sotmesa amb freqüència a discussió⁵. En el cas de l'IRPF espanyol, els resultats obtinguts per Díaz-Caro *et al.* (2013) i Onrubia *et al.* (2014) mostren que el comportament de l'impost dual acaba sent globalment progressiu i, per tant, redistributiu. Aquest resultat, encara que pugui semblar sorprenent, s'explica per la gran correlació existent entre les dues bases de l'impost, que fa que fins a un nivell molt elevat de renda total les rendes de l'estalvi gravades es concentrin entre els contribuents que també tenen ingressos

elevats procedents del treball, gravats amb l'escala més gran de tipus marginals⁶. Aquesta correlació entre ambdues categories de renda fa que la pèrdua de pes relatiu d'aquests ingressos del treball entre els contribuents de renda total molt alta sigui insuficient per revertir la progressivitat global de l'impost⁷. Per descomptat, es tracta d'un resultat empíric, per la qual cosa una forta recomposició d'ambdues bases en la renda total dels contribuents podria oferir un resultat de signe contrari, i convertir l'impost dual en regressiu, si bé no hi ha evidència empírica que això succeeixi en cap dels països de la Unió Europea amb impostos duals⁸.

Imposició sobre el patrimoni

Els impostos sobre el patrimoni net s'han dissenyat, tradicionalment, per gravar la capacitat de pagament de les persones físiques manifestada a través de la seva riquesa neta en un moment del temps. La seva base imposable sol ser la diferència entre el valor de tots els actius propietat del contribuent i els deutes vius adquirits per a l'adquisició d'aquests actius. La quota se sol determinar aplicant una tarifa progressiva, amb tipus marginals creixents, tot i que molt més reduïts que els establerts en les escales de l'IRPF, ja que s'apliquen sobre el valor de la riquesa acumulada neta i no del seu rendiment, per evitar problemes de confiscatorietat. És freqüent trobar-hi exempcions, tant de tipus general per fixar llindars de tributació, com d'específics per a determinats actius (com l'habitatge habitual, les participacions en el capital empresarial o en productes d'estalvi previsional, entre d'altres).

La imposició sobre el patrimoni va tenir el seu auge, als països de l'OCDE, en la dècada dels anys setanta i vuitanta. A més de les finalitats redistributives vinculades al seu caràcter progressiu, en general bastant modestes ateses les limitacions dels tipus de gravamen aplicats i per les creixents exempcions i excepcions de gravamen establertes, s'afegia a la figura un paper rellevant per al control tributari, concretament el referit a l'obtenció d'informació sobre les fonts de renda dels contribuents. L'enorme desenvolupament dels mitjans informàtics de les administracions tributàries des de la dècada dels anys noranta va anar restant importància a aquesta funció de control tributari.

4 La progressivitat de l'IRPF també es pot calcular de manera individualitzada per a cada contribuent. Per regla general, en ambdós casos l'estructura de gravamen progressiva de l'impost n'assegura el comportament redistributiu, tot i que els resultats quantitatius de la correcció de la desigualtat òbviament no tenen per què coincidir.

5 Vegeu, entre d'altres, Boadway (2004, 2011) i Banks i Diamond (2010).

6 Per a una demostració teòrica, vegeu López-Laborda (2009).

7 Sobre la relació entre les mesures de progressivitat estructural i distributiva en la imposició dual, vegeu Lambert i Thoresen (2012), Kristjánsson (2013) i Kristjánsson i Lambert (2015).

8 Una anàlisi sobre progressivitat i redistribució per a la imposició sobre la renda personal en els estats membres de la Unió Europea la duen a terme López-Laborda *et al.* (2022).

La combinació de l'escassa aportació recaptatòria i redistributiva, de la pèrdua d'efectivitat com a instrument del control tributari, a més dels elevats costos d'administració que exigeix lluitar contra l'elusió i evasió de l'impost, van conduir a una derogació generalitzada dels impostos sobre el patrimoni, tal com s'havien concebut als països de l'OCDE que incloïen aquesta figura en els seus sistemes fiscals⁹. A més, l'evidència empírica referida als efectes negatius trobats sobre l'estalvi, l'assumpció de riscos i la iniciativa empresarial, la deslocalització de capital humà i productiu i, en definitiva, sobre el creixement econòmic a llarg termini, van contribuir que, en la seva definició actual, pràcticament desapareguessin de les agendes polítiques de reforma fiscal en l'etapa prèvia a la Gran Recessió (OECD, 2018). La Gran Recessió va ressuscitar la discussió tant acadèmica com, en menor mesura, política, sobre la desitjabilitat d'incorporar nous impostos sobre el patrimoni als sistemes tributaris dels països desenvolupats¹⁰. En l'actualitat, dins de l'OCDE, només Colòmbia, Espanya, França, Noruega i Suïssa tenen impostos convencionals sobre el patrimoni, si bé l'impost francès des del 2018 només grava la riquesa immobiliària¹¹. D'aquests països, només en el cas de Suïssa l'aportació a la recaptació és rellevant (al voltant d'un 5% del total d'ingressos impositius).

Espanya va recuperar l'impost sobre el patrimoni el 2012, tot i que la seva cessió als governs autonòmics amb capacitat legislativa pràcticament plena l'ha convertit de facto en un tribut regi-

9 Àustria va derogar l'impost el 1994; Alemanya i Dinamarca, el 1997; els Països Baixos, el 2001; Finlàndia, Islàndia i Luxemburg, el 2006, i Suècia, el 2007. A Espanya, el govern central, titular de la figura, cedida amb capacitat normativa pràcticament plena, en va suspendre l'aplicació entre el 2007 i el 2011.

10 Entre d'altres, destaca, per la seva concreció, la proposta de Saez i Zucman (2019a) de gravar amb un impost progressiu anual el patrimoni net dels "ultramilionaris" als Estats Units, amb patrimonis de més de 50 milions de dòlars, i la més ambiciosa de Piketty (2014), d'establir un impost mundial sobre el capital, de caràcter progressiu, que podria gravar els patrimonis nets per sobre d'un milió d'euros.

11 A França, aquest impost sobre la fortuna immobiliària ha reemplaçat l'impost de solidaritat a la fortuna, implantat el 1989 (la major aportació de recaptació del qual va ser un 0,55% del total dels ingressos tributaris del país el 2014). El líndar de tributació de l'actual impost està fixat en 1,3 milions d'euros, i hi està subjecta la totalitat del patrimoni immobiliari mundial dels residents a França, així com els immobles establerts a França de propietaris no residents. L'impost té un mínim exempt general de 0,8 milions d'euros i dos tipus marginals, del 0,5% i l'1,5%. D'altra banda, Luxemburg aplica un impost sobre patrimoni exigible a les entitats jurídiques, amb un tipus del 0,5% per a bases imposables que no superin els 500 milions d'euros, i un tipus addicional del 0,05% aplicable per sobre d'aquesta quantia.

onal optatiu, si bé, el 2022, la Comunitat de Madrid és l'única que no l'aplica en l'actual, i bonifica al 100% les quotes resultants. El recent *Llibre Blanc* del Comitè de Persones Expertes per Elaborar el Llibre Blanc sobre la Reforma Tributària (2022), tot i que no ha entrat de forma determinant a qüestionar la idoneïtat de mantenir o eliminar aquest impost, sí que ha inclòs algunes propostes per reformar-lo, com els canvis en la valoració d'alguns actius per apropar-los al seu valor de mercat, reforçar les limitacions per evitar la deducció elusiva dels deutes, així com per reforçar-ne l'efecte redistributiu, elevar el límit conjunt de tributació amb l'IRPF (actualment fixat en el 60% de la base imposable de l'IRPF i un import mínim del 20% de la quota de l'impost sobre el patrimoni). L'any 2020, últim exercici amb dades publicades, la recaptació total de l'impost sobre patrimoni es va situar al voltant de 1.200 milions d'euros.

Les conseqüències econòmiques originades des del 2020 per la pandèmia de la COVID-19, agreujades el 2022 per les tensions inflacionistes desencadenades per la guerra d'Ucraïna i pels problemes a les cadenes globals de subministraments, han posat sobre la taula dels governs europeus diverses propostes per comptar amb més recursos fiscals destinats a finançar els augments de despesa pública que estan tenint lloc en aquest escenari econòmic obert¹². Aquest és el cas d'Espanya, on recentment el govern ha promogut la incorporació al sistema fiscal, juntament amb altres gravàmens *ad hoc*, en principi de caràcter temporal, per a empreses energètiques i bancàries, un nou impost sobre la riquesa, denominat *impost de solidaritat* de les grans fortunes. A falta del tràmit parlamentari, aquesta nova figura està previst que gravi en els exercicis 2022 i 2023 els patrimonis nets personals superiors a tres milions d'euros, amb una escala de tres tipus marginals (de l'1,7%, aplicable a la base liquidable inferior a 5 milions d'euros; del 2,1%, aplicable a la quantia de base liquidable entre 5 i 10 milions d'euros, i del 3,5%, aplicable a partir de 10 milions). També està previst que la seva quota líquida sigui deduïble de la quota líquida de l'actual impost sobre el patrimoni, de titularitat estatal, tot i que cedit plenament, tant en recaptació com en capacitat normativa, a les comunitats autònomes de règim comú. La controvèrsia política suscitada per la introducció d'aquest impost mostra que no es tracta d'una proposta que assoleixi el consens mínim desitjable per dur a terme la incorporació d'aquesta nova figura al sistema fiscal espa-

12 Landais *et al.* (2020) han fet una proposta d'un impost europeu sobre el patrimoni que serviria per finançar les despeses originades per les mesures adoptades per afrontar la crisi de la COVID-19.

nyol, amb un possible solapament competencial en coincidir el seu fet imposable amb el de l'actual impost sobre el patrimoni, cedit, com s'ha dit, a les comunitats autònomes.

Imposició sobre successions i donacions

Els impostos exigits en les transmissions hereditàries i en les donacions mancades de contraprestació tenen una llarga tradició en la teoria de la hisenda pública. De fet, aquestes figures s'apliquen en la gran majoria dels països desenvolupats¹³. L'objecte d'aquesta imposició es justifica per la necessitat de gravar l'increment en la capacitat de pagament experimentat pels receptors d'aquestes transferències lucratives de riquesa, les quals poden servir per finançar tant despeses de consum durador i no durador, com la compra d'actius. Com argumenten Boadway i Pestieau (2021), la imposició de les herències i les donacions és complementària de la imposició personal sobre la renda, quan aquesta no grava aquests guanys lucratiu de renda. La literatura ofereix raons per diferenciar aquestes figures impositives dels impostos sobre la renda personal: a) la percepció d'una sola vegada del valor de les herències i donacions suposaria en molts casos l'aplicació del tipus marginal màxim de la tarifa progressiva de l'IRPF l'any de percepció, cosa que pot fer aconsellable establir algun tipus de modulacions o la distribució anual del gravamen, per evitar situacions de confiscatorietat; b) la transmissió de determinats actius intangibles, com els drets de propietat intel·lectual, industrial o d'usdefruit de béns, aconsella una especialització concreta de la normativa en matèria de valoració; c) l'ús habitual del dret civil en l'atribució dels actius alsceptors dels béns, drets i deutes requereix un encaix específic amb les normes tributàries.

Malgrat que els impostos sobre herències i donacions en justifiquen la inclusió en els sistemes fiscals per raons de justícia distributiva, tanmateix, la seva aportació a la redistribució sol ser bastant modesta, principalment per la seva limitada potència recaptatòria¹⁴. Existeixen també arguments d'equitat horitzontal, basats en el necessari tractament igual dels increments de la capacitat de pagament obtinguts pels ciutadans amb indepen-

dència de si procedeixen del treball o l'estalvi, o són rebuts de tercers sense contraprestació, com n'és el cas. Des de començaments dels anys 2000, han proliferat també els treballs sobre el seu paper en la redistribució intergeneracional, i s'hi ha trobat una relació favorable amb la millora de la igualtat d'oportunitats, així com una contribució positiva per corregir l'acumulació de riquesa de caràcter dinàstic al llarg de les generacions¹⁵.

Aquests impostos són, generalment, progressius, encara que hi ha una notable diversitat d'estructures de gravamen entre els dissenys aplicats. Solen predominar els que apliquen escales amb diversos tipus marginals creixents amb el valor de la transmissió de riquesa rebuda, si bé també hi ha una àmplia varietat d'exempcions i/o altres modulacions del gravamen tant de naturalesa subjectiva (per exemple, segons el grau de parentiu entre el transmissor i el receptor, les seves edats o el valor del patrimoni previ del receptor) com objectiva, gairebé sempre en funció de la naturalesa dels actius transmesos (OCDE, 2021).

Altres impostos sobre la riquesa

A més de les dues figures ja ressenyades, els impostos que graven la propietat d'immobles i/o terrenys són una altra figura tradicional aplicada en pràcticament tots els països. La seva utilització en el finançament dels governs locals els converteix, generalment, en la principal font d'aportació d'ingressos tributaris dels governs municipals. La seva estructura sol ser bastant senzilla, habitualment amb un tipus de gravamen únic que s'aplica sobre un valor administratiu de la propietat immoble, actualitzable en el temps, i amb un nombre bastant reduït d'exempcions, bonificacions i altres tipus de modulacions, cosa que fa que els costos d'aplicació per a les administracions tributàries que els apliquen siguin força reduïts¹⁶.

Per regla general, aquests impostos sobre la propietat immobiliària, a diferència d'altres impostos sobre la riquesa, no persegueixen fites redistributives, amb independència que la seva aplicació pugui contribuir favorablement a la correcció de les desigualtats. Això succeeix perquè, malgrat el seu tipus proporcional, la riquesa immobiliària, en valor i en nombre de propietats,

13 Dins de la Unió Europea, actualment només sis Estats no apliquen gravàmens sobre les transmissions hereditàries i les donacions (OCDE, 2021: 74): Àustria (des del 2008), República Txeca (des del 2014), Eslovàquia (des del 2004), Estònia, Letònia i Suècia (2004).

14 La mitjana de l'OCDE el 2019, quant al seu pes en el total d'impostos recaptats, està al voltant del 0,4%, i només Corea, Bèlgica, França i el Japó superen l'1%, tot i que tots pesen sota de l'1,6%.

15 Vegeu, entre d'altres, Kopczuk (2013) i Palomino *et al.* (2022).

16 En molts països, com a Espanya, la fixació dels valors administratius (cadastrals) dels immobles és competència del govern central, i en d'altres, dels governs regionals, la qual cosa permet comptar amb economies d'escala en els processos d'actualització d'aquests valors.

sol estar més concentrada entre les llars amb rendes més altes. No obstant això, països en els quals la forma de tinença de l'habitatge habitual es troba molt esbiaixada a favor de la propietat, com és el cas d'Espanya, veurien suavitzada aquesta contribució redistributiva de l'impost sobre béns immobles (Cerra, 2022).

Altres impostos sobre la riquesa, com els que graven la propietat d'actius concrets no immobiliaris (per exemple, sobre el valor de les accions o altres títols de propietat) o que se'n faci registre públic, només s'apliquen en alguns països. En cap cas, no es tracta d'una font important d'ingressos fiscals, i des del punt de vista redistributiu són pràcticament irrelevants.

Impost sobre societats

Tot i que es tracta d'una de les tres figures principals del sistema fiscal i té per objecte gravar les rendes del capital obtingudes per les entitats jurídiques, l'impost sobre societats no sol ser tingut en compte en els treballs que calculen l'impacte redistributiu del sistema fiscal. Això s'ha justificat tradicionalment per l'absència d'evidència empírica sòlida sobre la seva incidència econòmica (en quina mesura la seva càrrega impositiva és suportada econòmicament pels accionistes propietaris de les societats, pels consumidors a qui aquestes venen o pels empleats que treballen en les empreses gravades, per mitjà d'unes retribucions més baixes).

Per provar de resoldre aquesta important limitació, Saez i Zucman (2019b) han fet una proposta metodològica basada en la diferenciació entre incidència econòmica i distributiva dels impostos, afirmant com a punt de partida que els pagaments impositius han de ser assignats als propietaris dels factors productius que són objecte de gravamen o, en el cas dels impostos indirectes, als qui duen a terme els consums finals. Segons la seva proposta, l'avaluació de l'impacte dels impostos en la distribució de la renda no requereix cap assignació de les quotes diferent de la que resulta de la identificació dels propietaris dels factors productius, assumint que les possibles respostes de comportament generades per l'aplicació dels impostos ja estan recollides en la distribució actual de la renda que s'analitza (*current distributional tax analysis*), per la qual cosa no és necessari formular cap hipòtesi sobre incidència econòmica. D'acord amb aquesta aproximació, l'impost sobre societats s'ha d'imputar en la seva totalitat als accionistes d'aquestes empreses societàries, de la mateixa manera que els impostos restants sobre el capital, com l'IRPF, s'atribueixen als seus propietaris, sense plantejar-se'n la incidència econòmica.

Establerta aquesta consideració metodològica, López-Laborada *et al.* (2021) adverteixen que, per a un correcte mesurament de l'efecte redistributiu, l'aplicació de l'enfocament de la "distribució actual" requereix incloure en la renda primària i, per tant, en la renda bruta de les llars que tenen participacions en el capital de les societats, la totalitat de les rendes guanyades per aquestes entitats, amb independència de si han estat distribuïdes com a dividends o han estat destinades a reserves¹⁷.

Cotitzacions socials

Tot i que, des d'una perspectiva jurídica, les cotitzacions socials no tenen la condició de pagaments de naturalesa tributària, des d'un punt de vista econòmic la seva consideració és la d'un impost sobre les nòmines dels assalariats i sobre les retribucions dels treballadors autònoms. Per raons d'incidència econòmica, les anàlisis distributives de les cotitzacions socials solen limitar-se a la part de les cotitzacions socials exigides a treballadors i autònoms, i deixen fora la part exigida a les empreses. Tanmateix, d'acord amb la proposta metodològica de Saez i Zucman (2019b) esmentada abans, aquestes últimes també s'han d'assignar als membres de les llars que perceben retribucions com a assalariats o, si n'és el cas, com a autònoms. De la mateixa manera que succeeix amb l'impost sobre societats, els pagaments de les cotitzacions socials realitzats per les empreses s'han d'assignar, com a major retribució bruta, als treballadors que perceben els salaris, en la seva condició de "propietaris" del factor productiu prestat.

Per determinar el comportament progressiu o regressiu de les cotitzacions socials, cal tenir en compte diversos factors. Pel que fa als tipus de gravamen aplicats, aquests són generalment proporcionals. Tanmateix, ja que la progressivitat/regressivitat es mesura en relació amb la distribució de la renda bruta de les llars, s'ha de tenir en compte que, a mesura que aquesta va augmentant, el pes mitjà de les retribucions del factor treball en els successius quantils de la distribució va disminuint, alhora que augmenta el pes de les rendes del capital. Un segon element a tenir en compte és l'establiment de límits màxims a la base de càlcul de la cotització, la qual cosa limita el creixement dels pagaments per cotitzacions a mesura que augmenten els ingressos totals de la llar. Per tant, amb tipus proporcionals en les cotitzacions, bases d'aplicació amb topall màxim i amb un pes decreixent dels salaris, la determinació de la

17 En els resultats mostrats per al sistema fiscal espanyol a la tercera secció d'aquest treball, aquesta metodologia és aplicada d'aquesta manera.

progressivitat o regressivitat de les cotitzacions socials es converteix en una qüestió empírica. Per descomptat, els esquemes de cotització específics existents a cada país poden donar resultats diferents, com es mostra a López-Laborda *et al.* (2022).

Imposició indirecta

Els impostos sobre el consum, tant si graven el consum general, com és el cas de l'IVA, com si es tracta d'impostos específics sobre el consum de combustibles, de tabac o de begudes alcohòliques, entre d'altres, tenen un comportament antiredistributiu o, el que és el mateix, la seva aplicació genera una desigualació de la distribució de la renda bruta de les llars en tractar-se de gravàmens regressius (Comissió Europea, 2021: 21). Aquesta regressivitat és conseqüència del fet que el percentatge de la renda de les llars que representen les quotes pagades per aquests impostos (el TME) és decreixent, ja que la part de la renda que les llars destinen al consum va decreixent a mesura que la seva renda va augmentant (propensió mitjana al consum decreixent). L'aplicació de tipus inferiors a l'ordinari en l'IVA pot mitigar una mica aquesta regressivitat sempre que, en la

composició de la cistella de consum de les llars amb menys renda, hi hagi una proporció més gran de béns i serveis gravats als tipus reduïts o exempts, tot i que resulta pràcticament impossible que aquests tractaments poguessin convertir l'IVA en un gravamen proporcional o progressiu¹⁸.

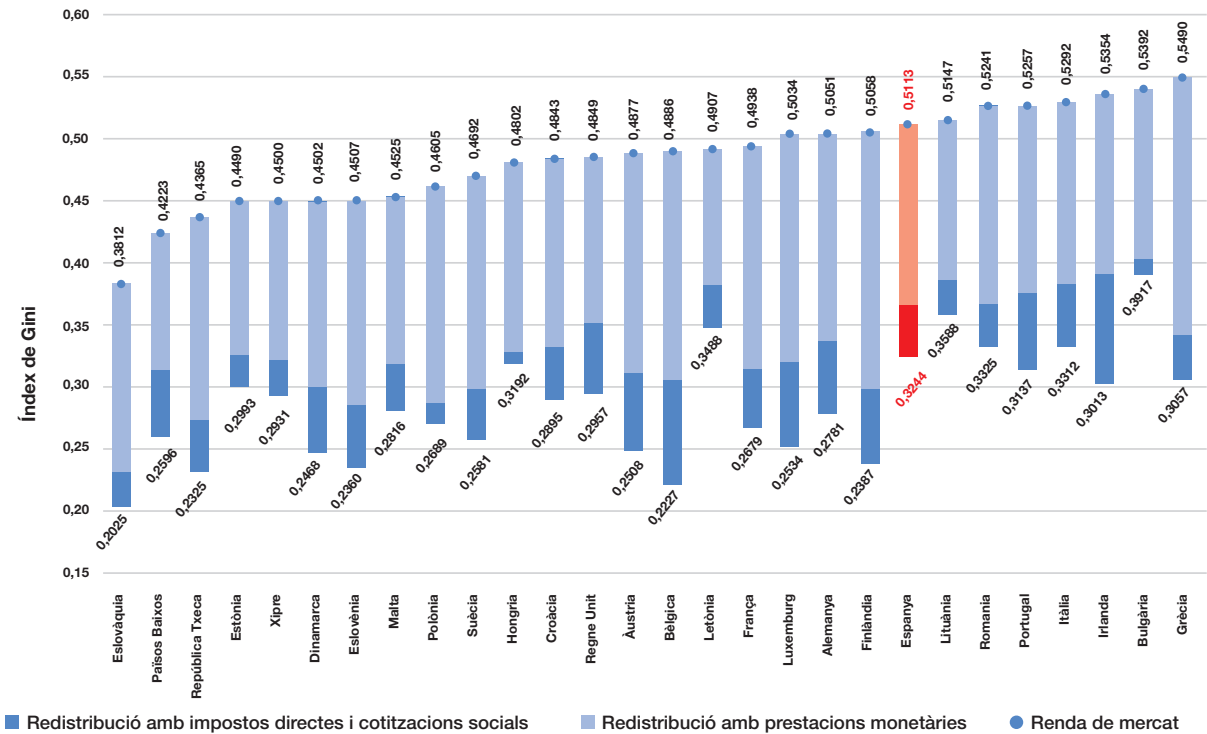
3. La redistribució impositiva a la Unió Europea

Com hem dit, el resultat redistributiu d'un determinat sistema fiscal d'un país, en un any concret, ve determinat per la combinació de dos elements: a) el grau de progressivitat/regressivitat de cadascuna de les figures del sistema i b) el pes recaptatori de cadascuna en relació amb la renda bruta agregada de les llars o, el que és el mateix, el seu tipus mitjà efectiu.

Per mesurar la capacitat redistributiva dels sistemes fiscals és necessari incloure en l'anàlisi la totalitat dels impostos pagats per

18 Per al cas d'Espanya, vegeu López-Laborda *et al.* (2018). Per a una selecció de països de la Unió Europea, Blasco *et al.* (2020) troben també que l'IVA es comporta regressivament.

Figura 1. Efecte redistributiu de la imposició directa a la Unió Europea (2018)



Font: López-Laborda *et al.* (2022).

les llars, la qual cosa suposa considerar tant els de caràcter directe, incloses totes les cotitzacions socials, com els indirectes. Tanmateix, a la Unió Europea no es disposa d'estimacions oficials regulars i homogènies per als impostos indirectes, com tampoc no sol ser habitual ni la inclusió de l'impost sobre societats ni de les cotitzacions socials empresarials, per les raons que hem apuntat abans¹⁹. Per això, els resultats comparats disponibles per als països membres de la Unió Europea només recullen l'efecte redistributiu agregat de part de la fiscalitat directa, la integrada per l'impost sobre la renda personal i per les cotitzacions socials exigides a treballadors i autònoms, i en alguns casos, altres impostos sobre la riquesa no aplicats a tots els països.

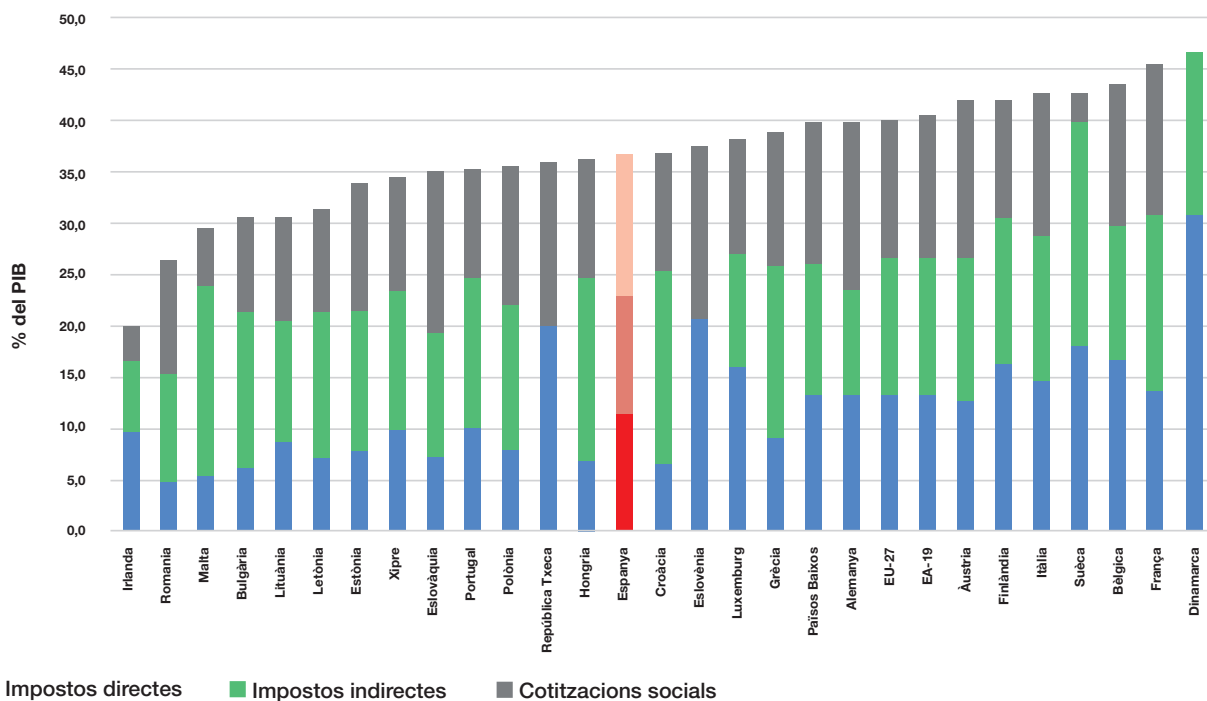
La figura 1 mostra, per a l'any 2017, l'efecte redistributiu de la fiscalitat en els estats membres de la UE28, juntament amb

19 L'excepció, fins a la seva sortida de la Unió Europea, és el Regne Unit, on l'Office for National Statistics elabora un observatori anual sobre desigualtat de les llars i els efectes distributius de pràcticament la totalitat dels impostos i les prestacions (ONS, 2022).

l'assolit per les prestacions monetàries²⁰. Aquestes dades permeten veure que l'aportació de la redistribució del sistema fiscal a la correcció de la desigualtat de la renda de mercat és força més modesta que l'assolida amb les prestacions monetàries (entre un 15% i un 25%, segons el país). No s'ha d'oblidar que si aquestes dades incorporeessin l'efecte desigualador de la imposició indirecta, els valors de l'efecte redistributiu serien més baixos. Un segon resultat mostra l'absència d'un patró clar que relacioni el nivell de desigualtat de la renda de mercat i la intensitat amb què la fiscalitat directa i les prestacions monetàries la corregeixen. En tercer lloc, tampoc no és fàcil trobar un patró relatiu a la combinació de la redistribució fiscal i la realitzada mitjançant prestacions. Una anàlisi en profunditat exigiria estu-

20 La diferència entre la desigualtat de la renda mercat i la redistribució corresponent a les prestacions monetàries reflecteix la desigualtat de la renda bruta, prèvia a l'aplicació dels impostos directes considerats. El resultat final representa la desigualtat de la renda disponible de les llars. Els càlculs, procedents d'EUROMOD, han estat obtinguts aplicant l'escala d'equivalència de l'OCDE modificada.

Figura 2. Pressió fiscal a la Unió Europea i la seva composició (2020)



Font: Comissió Europea (2022) (Taxation and Customs Union) i elaboració pròpia

diar els efectes de cadascuna de les figures impositives, així com de les prestacions monetàries aplicades en cada país, que analitzés els seus nivells de progressivitat i de despesa. Tampoc no hem d'obviar la incorporació de la resta de figures impositives del sistema fiscal i les prestacions de despesa pública en espècie no considerades. La seva inclusió ens apropiaria, amb més exactitud, a l'efecte redistributiu total aconseguit a través de l'actuació pressupostària del sector públic.

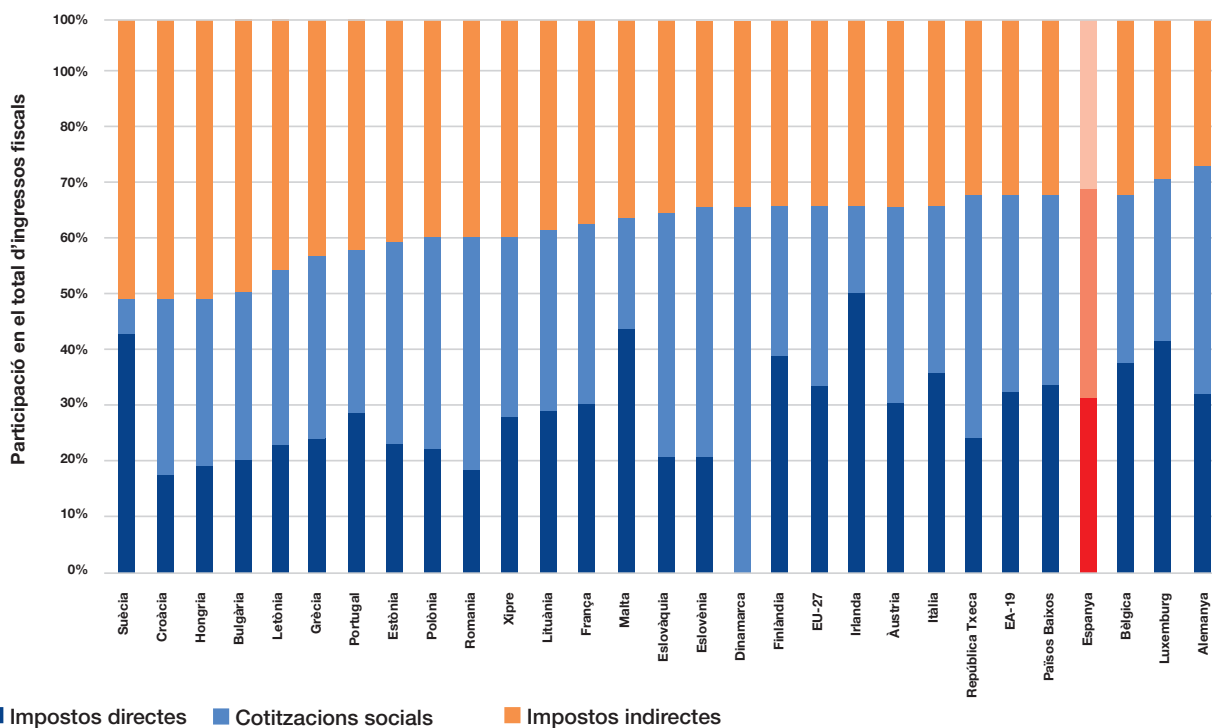
A falta d'anàlisis més detallades, per comprendre millor les diferències de redistribució existents entre els sistemes fiscals de la Unió Europea pot ser útil fixar-se en les figures 2 i 3. La primera mostra la pressió fiscal existent en cada país, diferenciant segons els ingressos fiscals provenguin del sistema impositiu o de les cotitzacions socials. Com podem veure, el 2020 existien diferències de més de 25 punts percentuals de PIB, amb Irlanda i Dinamarca marcant els valors extrems. Espanya se situava a 3,7 punts de la pressió fiscal mitjana de l'Eurozona i a 3,3 punts de la de la Unió Europea, la qual cosa suposa una diferència de recursos fiscals aproximada de 40.000 milions d'euros. La figura 3 mostra la distribució de la pressió fiscal segons

si la recaptació procedeix de la imposició directa, a la qual s'afegeixen les cotitzacions socials, o de la imposició indirecta. Aquest *tax mix* resulta molt rellevant per conèixer el comportament distributiu del sistema fiscal complet, ja que, si com hem dit, els impostos indirectes es comporten de manera regressiva respecte de la distribució de renda bruta de les llars, un pes més gran d'aquests en el *tax mix* suposarà, *ceteris paribus*, una minva de la capacitat redistributiva del sistema fiscal.

Espanya presenta un *tax mix* de 69% d'impostos directes i cotitzacions socials i 31% d'impostos indirectes, no gaire diferent del corresponent a la mitjana de la UE27 (67% i 33%), ni de la mitjana de l'eurozona (68% i 32%). Quant a les cotitzacions socials, Espanya, amb un 13,8%, se situa també entre els valors mitjans de la Unió Europea (13,5%) i de l'eurozona (14,3%)²¹.

21 Els valors pràcticament nuls per a les cotitzacions socials de Dinamarca s'expliquen perquè el finançament de les pensions en aquest país es fa amb ingressos específics procedents de la imposició directa. Encara que de manera diferent, el reduït pes de les cotitzacions a Suècia i Irlanda és complementat també per altres recursos del sistema fiscal.

Figura 3. Tax mix a la Unió Europea (2020)



Font: Comissió Europea (2022) (Taxation and Customs Union) i elaboració pròpia

Si combinem ambdós resultats, podem extreure una consideració, al nostre entendre, rellevant, sobre l'actual potencial redistributiu del sistema fiscal espanyol. La nostra menor redistribució fiscal no seria conseqüència de la distribució entre impostos directes i indirectes, similar, en mitjana, a la dels estats membres de la UE27. Llavors, aquesta menor redistribució es pot explicar bé per la menor capacitat recaptatòria del sistema fiscal espanyol respecte de la Unió Europea, entre 3 i 4 punts percentuals del PIB, bé per una possible menor progressivitat de les seves figures impositives. No obstant això, com s'ha dit, davant d'una reforma que mantingués el *tax mix*, un augment de la progressivitat hauria de procedir, fonamentalment, de l'IRPF, ja que les possibles aportacions redistributives que es podrien obtenir de la resta de les figures de la imposició directa serien bastant reduïdes, atès el seu baix potencial recaptatori. En el cas de la imposició indirecta, qualsevol augment en la recaptació, atès el seu comportament regressiu, actuaria en la direcció oposada, ja que són molt limitades les possibilitats que ofereixen els tipus reduïts per atenuar aquesta regressivitat. Finalment, les cotitzacions socials, com veurem en la secció següent, mostren un comportament pròxim a la proporcionalitat, per la qual cosa qualsevol augment de recaptació seria pràcticament neutral en termes redistributius.

4. Com de redistributiu és el sistema fiscal espanyol?

Les úniques dades disponibles, elaborades regularment i amb metodologia homogènia, sobre els efectes distributius del sistema fiscal espanyol, incloent-hi la imposició indirecta i el total

de les cotitzacions socials, són els recollits a l'“Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles” elaborat per a FEDEA per López-Laborda *et al.* (2021)²². Les dades corresponents als resultats fets servir en aquesta exposició es recullen a les taules 1 i 2.

Fiscalitat directa

Les dades sobre progressivitat i redistribució de la fiscalitat directa, per a l'any 2018, són consistents amb les prescripcions exposades en la secció segona. En la figura 4 podem veure com, en el cas de l'IRPF, el TME pagat per les llars creix de manera contínua al llarg de tota la distribució de la renda bruta. Aquesta evolució reflecteix un valor positiu de 0,2192 de l'índex de progressivitat de Kakwani, que, combinat amb l'important pes recaptatori d'aquest impost (TME de 9,5%), fa que la seva aportació a la redistribució de la renda sigui la més gran de totes les figures del sistema fiscal, amb una correcció de 2,18 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta.

De la resta de figures del bloc de la fiscalitat directa, observem que la seva aportació a la redistribució és força modesta. Així, l'impost sobre societats, malgrat el seu elevat índex de progressivitat de 0,388 (gairebé el doble que l'obtingut per a l'IRPF i amb un índex de concentració de les seves quotes de 0,825), tot just corregeix la desigualtat de la renda bruta en mig punt

22 En l'actualitat, els resultats de l'Observatori, en matèria d'impostos, cobreixen el període de 2013 a 2018.

Taula1. Tipus mitjans efectius del sistema fiscal espanyol sobre renda bruta de les llars (2018)

	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	DECIL 9	CENTILS 91-99	CENTIL 100	TOTAL DE LLARS
IRPF	1,11%	3,26%	5,96%	7,94%	10,39%	14,84%	15,06%	9,50%
Impost sobre societats	0,20%	0,24%	0,19%	0,27%	0,39%	0,99%	5,93%	0,86%
Impost sobre el patrimoni	0,06%	0,04%	0,06%	0,06%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
Cotitzacions socials (treballadors i autònoms)	4,80%	4,23%	4,28%	4,64%	4,42%	3,76%	1,41%	4,07%
Cotitzacions socials (empreses i SEPE)	5,90%	9,89%	13,46%	16,25%	17,10%	15,40%	5,39%	13,93%
Imposició directa	12,07%	17,66%	23,95%	29,15%	32,33%	35,04%	27,83%	28,40%
IVA (i ITPO)	13,42%	9,71%	8,04%	6,75%	5,59%	4,48%	2,44%	6,45%
Impostos especials i sobre primes d'assegurances	2,12%	2,00%	1,74%	1,55%	1,24%	1,14%	0,52%	1,42%
Imposició indirecta	15,54%	11,70%	9,78%	8,29%	6,84%	5,62%	2,96%	7,87%
Total impostos i cotitzacions socials	27,61%	29,36%	33,73%	37,45%	39,16%	40,66%	30,79%	36,27%

Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Taula 2. Progressivitat i efectes redistributius del sistema fiscal espanyol (2018)

	DESIGUALTAT DE LA RENDA BRUTA	ÍNDEX DE CONCENTRACIÓ DE LES QUOTES	PROGRESSIVITAT (ÍNDEX DE KAKWANI)	TIPUS MITJA EFECTIU (%)	EFFECTE REDISTRIBUTIU (ÍNDEX DE REYNOLDS-SMOLENSKY)	REORDENACIÓ	DESIGUALTAT DE LA RENDA NETA DE CADA IMPOST
IRPF	0,4368	0,6560	0,2192	9,49	0,0218	0,0012	0,4150
Impost sobre societats	0,4368	0,8254	0,3885	0,86	0,0033	0,00004	0,4335
Impost sobre el patrimoni	0,4368	0,4195	-0,0173	0,05	-0,00003	0,00002	0,4368
Cotitzacions socials (treballadors i autònoms)	0,4368	0,3941	-0,0427	4,05	-0,0024	0,0006	0,4392
Cotitzacions socials (empreses i SEPE)	0,4368	0,4893	0,0525	13,92	0,0048	0,0036	0,4320
Imposició directa	0,4368	0,5416	0,1047	28,37	0,0343	0,0072	0,4025
IVA (i ITPO)	0,4368	0,2604	-0,1764	6,41	-0,0128	0,0007	0,4496
Impostos especials i sobre primes d'assegurances	0,4368	0,3127	-0,1241	1,41	-0,0019	0,0001	0,4387
Imposició indirecta	0,4368	0,2698	-0,1670	7,83	-0,0154	0,0012	0,4522
Total impostos i cotitzacions socials	0,4368	0,4828	0,0460	36,20	0,0152	0,0109	0,4217

Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

bàsic (0,0033), la qual cosa s'explica pel seu reduït TME, un 0,86% de la renda bruta. En el cas de les cotitzacions socials, la desagregació que ofereix l'“Observatorio” mostra que les quotes exigides a treballadors i autònoms es distribueixen amb una lleugera regressivitat (-0,0427), amb un TME del 4,05%, mentre que, per contra, la part empresarial presenta una distribució moderadament progressiva (0,0525), amb un TME pràcticament tres vegades més gran, del 13,9%. Com es veu a la figura 4, ambdós components de les cotitzacions socials mostren una distribució de tipus mitjans creixent fins al decil 9 de renda bruta, per començar a davallar ràpidament fins a l'últim percentil. En conseqüència, el comportament conjunt d'ambdós components de les cotitzacions resulta lleugerament progressiu (0,0305), la qual cosa explica que, malgrat presentar el TME més alt de totes les figures considerades (18%), la seva contribució a la reducció de la desigualtat sigui pràcticament nul·la (0,001 de l'índex de Gini de la renda bruta).

En conjunt, el 2018, totes les figures incloses en el bloc de fiscalitat directa van corregir 3,43 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta, mostrant una progressivitat distributiva, mesurada per l'índex de Kakwani, de 0,1047, i un TME del 28,37%.

Fiscalitat indirecta

Com ja s'ha anticipat en la secció segona, els resultats mostrats a la figura 5 evidencien que els impostos integrants de la fiscalitat indirecta tenen un comportament inequívocament regres-

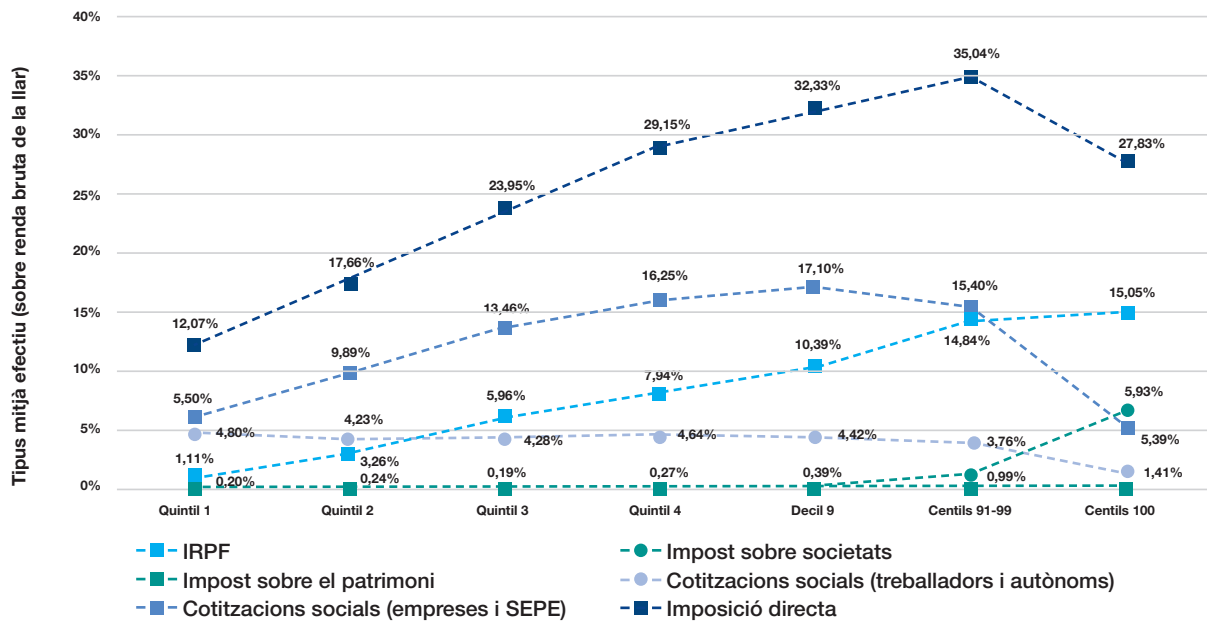
siu, en presentar tipus mitjans decreixents al llarg de tota la distribució de renda bruta. El valor negatiu de l'índex de Kakwani (-0,1670) i la seva capacitat recaptatòria (TME de 7,83%) provoquen un augment de la desigualtat d'1,54 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta de les llars.

Per figures, l'IVA i l'ITPAJD són les més regressives d'aquest bloc d'imposició, amb un índex de Kakwani de -0,1764, per la qual cosa, amb un TME de 6,41%, provoquen una desigualació de la distribució de la renda bruta d'1,28 punts bàsics. D'altra banda, els impostos especials i l'impost sobre les primes d'assegurances presenten un índex de regressivitat de -0,1241, encara que, en aquest cas, atès el seu reduït TME (1,41%), la desigualació és força menor, 0,19 punts bàsics de Gini.

Tax mix

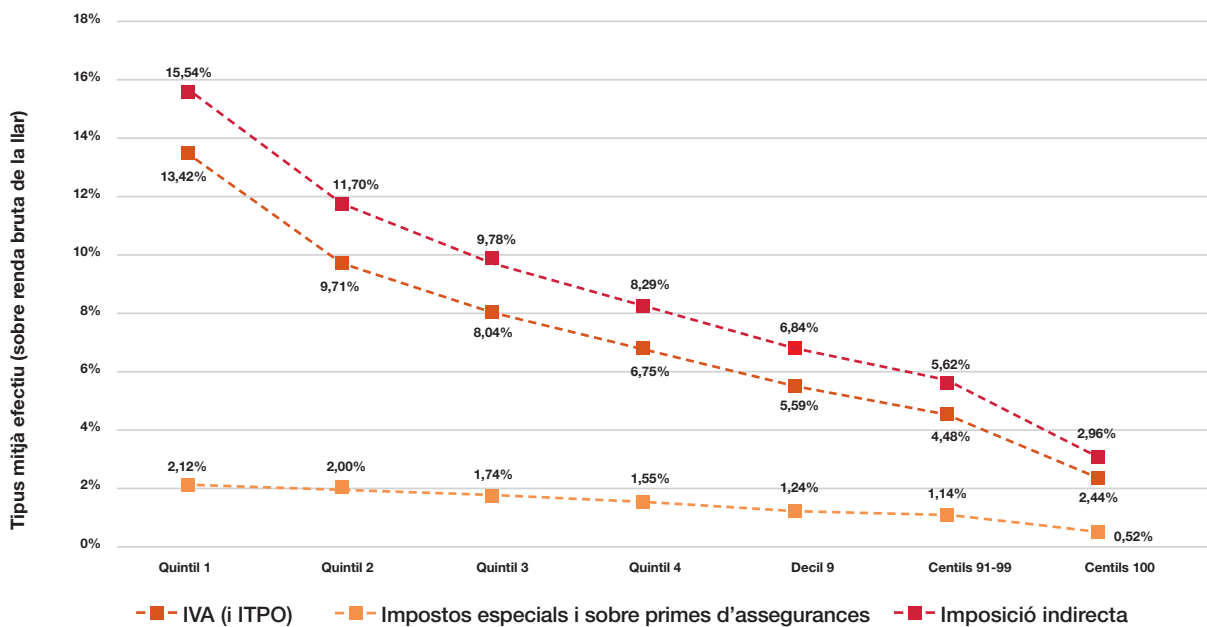
La combinació dels resultats distributius dels blocs de fiscalitat directa i indirecta ofereix un comportament globalment progressiu del sistema fiscal espanyol, amb un índex de Kakwani de 0,046. Com que el TME va ser del 36,2%, el sistema fiscal va corregir el 2018 la desigualtat de la renda bruta de les llars en 1,52 punts bàsics de l'índex de Gini. Com es pot veure a la figura 6, els TME decreixents amb la renda bruta que presenta la imposició indirecta, substancialment menors en el seu valor que els corresponents TME de la fiscalitat directa, encara que esmorteixen la progressivitat del sistema en el seu conjunt, no alteren l'estructura creixent dels TME fins al centil 99. En l'ex-

Figura 4. Tipus mitjà efectiu dels impostos directes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



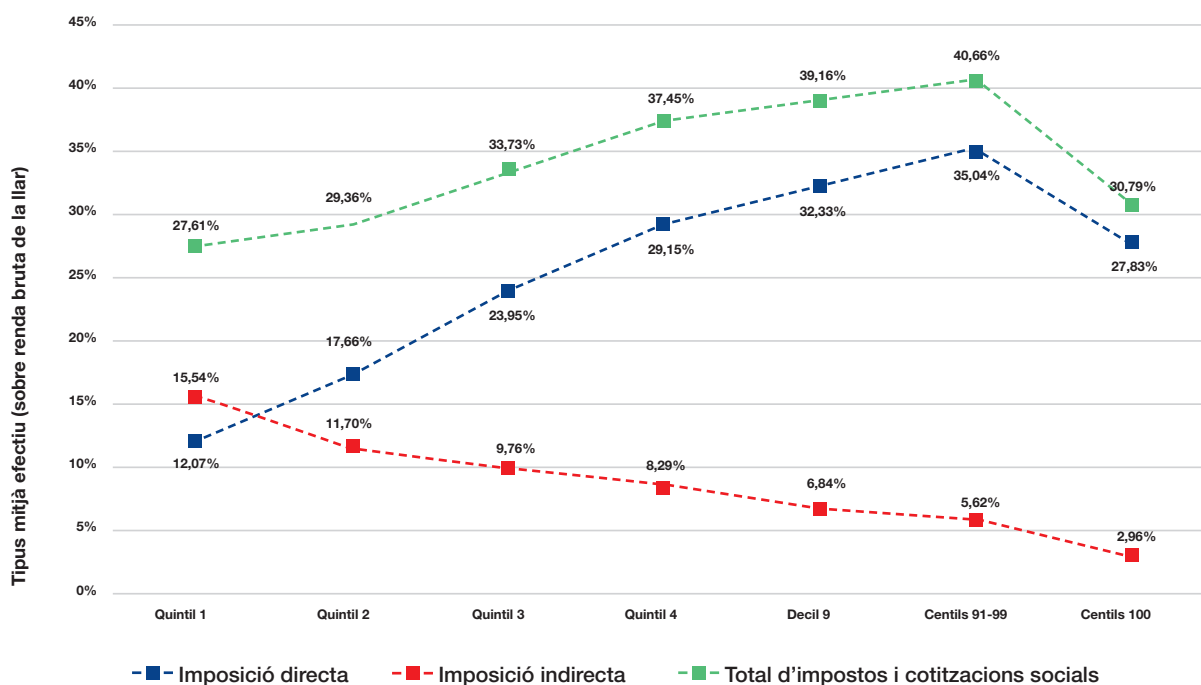
Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Figura 5. Tipus mitjà efectiu dels impostos indirectes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Figura 6. Tipus mitjà efectiu dels impostos directes i indirectes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021).

trem de la distribució, l'últim centil de les llars amb més renda bruta afronta en la fiscalitat directa un TME menor que les llars del quintil 4, del decil 9 i dels centils 91 a 99, conseqüència, fonamentalment, del comportament dels TME de les cotitzacions socials, decreixents des del decil 9 i, especialment, per a aquest 1% de llars.

5. Síntesi de conclusions i algunes consideracions de reforma

En aquesta última secció, en vista dels resultats presentats, s'extreuen una sèrie de conclusions que presentem de manera sintètica, les quals s'acompanyen algunes consideracions que, segons el meu parer, haurien de servir per orientar una pròxima reforma del sistema fiscal espanyol que, entre els seus objectius, abordés el reforçament de la seva capacitat redistributiva:

- Una reforma que es plantegi augmentar la recaptació dels impostos indirectes, elevant el seu pes en el *tax mix*, reduiria la capacitat del sistema fiscal espanyol per corregir la desigualtat, ja per si mateixa molt propera a la proporcionalitat, ja que l'efecte desigualador que genera la regressivitat de l'IVA es veuria potenciat per l'augment del seu TME. Si es produís un augment

del pes de l'IVA en el *tax mix*, la capacitat redistributiva del sistema fiscal espanyol només podria augmentar si, en paral·lel, es produís un augment de la recaptació de prou IRPF. A aquests efectes, s'ha de tenir en compte que, en valor absolut, la progressivitat de l'IRPF és superior a la regressivitat de l'IVA.

- Una reforma que mantingués la pressió fiscal, però que aspirés a millorar la capacitat redistributiva del sistema fiscal, necessitaria, inevitablement, augmentar la recaptació de l'IRPF, cosa que aniria en detriment del pes de la imposició indirecta en el *tax mix*. Mesures de reforma en aquesta direcció previsiblement augmentarien els costos d'eficiència del sistema fiscal, considerats amb freqüència més grans en la imposició directa que en la indirecta, encara que, com s'assenyala a López-Laborda *et al.* (2022), l'evidència empírica sobre aquests efectes, tant a curt com a llarg termini, no és en absolut conclouent.

- Per a impostos concrets, la recerca de millores en la redistribució fiscal es veu limitada, fonamentalment, a l'IRPF, ja que és l'única figura amb estructura de gravamen progressiva i amb un nivell de recaptació prou important per proporcionar correcció

ons de la desigualtat rellevants. Respecte als models duals d'IRPF, la literatura troba, majoritàriament, que aquests impostos no deixen de comportar-se progressivament malgrat la diferenciació d'escalles de gravamen, fins i tot quan es graven les rendes del capital amb un tipus proporcional. Per això, la millora de la seva progressivitat distributiva ha de procedir d'un reequilibri dels gravàmens efectius suportats per les rendes del treball i per les rendes del capital. Per exemple, una mesura com el gravamen anual de les revaloritzacions no realitzades dels guanys de patrimoni generats en fons d'inversió (inclosos els de nombre reduït de participis, com les SICAV), considerant les quotes anuals com a pagaments a compte de la liquidació final de la transmissió de les participacions, podrien servir per afavorir aquest reequilibri i augmentar així la progressivitat de l'impost, atesa la concentració d'aquestes rendes del capital entre els contribuents de més ingressos. Altres mesures, com la supressió de les estimacions objectives de rendiments (sistemes de mòduls o de coeficients), molt allunyades dels rendiments reals, també és previsible que operessin en la mateixa direcció.

- La utilització de la imposició sobre la riquesa, amb el disseny actual, té un escàs recorregut per augmentar la capacitat redistributiva del sistema fiscal, per la seva limitada potència recaptadora. Els impostos que graven les transmissions lucratives de riquesa han de ser una peça essencial dels sistemes fiscals, fonamentalment perquè complementen l'IRPF en gravar els augments de la capacitat de pagament. Malgrat el seu caràcter esporàdic (la majoria dels contribuents solen rebre herències o donatius dels seus pares o dels seus cònjuges), des d'una perspectiva d'equitat horitzontal, aquests impostos contribueixen favorablement a potenciar l'equitat intergeneracional. Tanmateix, a causa d'aquest caràcter esporàdic i perquè la majoria de les llars no reben grans herències o donatius, la seva capacitat recaptatòria no és gaire elevada, per la qual cosa, en tots els països on s'apliquen, el seu efecte redistributiu és força limitat.

- Pel que fa als impostos sobre el patrimoni, inclosos els denominats impostos "sobre les grans fortunes", al marge de la discussió sobre la seva idoneïtat pels seus problemes d'eficiència respecte de l'estalvi, cal advertir que es tracta de figures amb una capacitat redistributiva, de nou, també força limitada. En aquest cas, els límits constitucionals respecte a la no confiscatorietat dels tributs comporten que els tipus marginals que s'apliquen sobre el valor dels actius, atès el seu caràcter recurrent, hagin de ser raonablement reduïts, a més de l'existència dels denominats "escuts fiscals" consistents en l'aplicació de límits de tributació

conjunta amb l'IRPF, fet que minva de manera important el seu potencial recaptatori. Tampoc no podem obviar que si s'apliquessin tipus més alts només sobre els grans patrimonis, el nombre reduït dels contribuents que hi estarien subjectes també condicionaria aquest potencial recaptatori, la qual cosa limitaria la seva contribució real a la correcció de la desigualtat.

Finalment, hem d'advertir que una millora de la redistribució assoldida pel sistema fiscal, tot i que és fonamentalment una qüestió de reforçament de l'equitat vertical, també s'ha de veure complementada per un nivell raonable d'equitat horitzontal, quant a l'aplicació de les figures que aporten aquesta redistribució fiscal. Així, en un país amb una forta descentralització fiscal com Espanya, això suposa conjugar adequadament la generalitat en l'aplicació dels impostos, quant a la seva exigència a tots els ciutadans, amb l'autonomia financera que la descentralització fiscal necessita. Aquesta condició, per general que pugui semblar, resulta essencial en un model d'assignació tributària com l'existent a Espanya, basat en la compartició de les principals figures del sistema fiscal entre l'Estat, titular d'aquestes figures, i les comunitats autònomes. El seu compliment requereix l'establiment de limitacions respecte de la cessió de capacitat normativa d'aquests tributs compartits, de manera que s'evitin desfiscalitzacions de fet per la via de l'augment de beneficis fiscals de qualsevol índole per part de les comunitats autònomes (una cosa que en el fons suposa, segons la meua opinió, una desnaturalització del concepte de la cessió). Sens dubte, establir aquest equilibri entre autonomia tributària i generalitat en l'aplicació del sistema fiscal no és senzill, però la seva vulneració, a més de constituir una ruptura importantíssima de l'equitat horitzontal, tindrà efectes directes indesitjables sobre la capacitat del sistema fiscal per reduir la desigualtat si atenem la distribució del conjunt de les llars espanyoles. ■

Referències bibliogràfiques

- Banks, J. i Diamond, P.** (2010). "The Base for Direct Taxation", a Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. i Poterba, J. (eds.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford: 548-648.
- Blasco, J., Guillaud, E. i Zemmour, M.** (2020). "Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation", *LIS Working Paper Series*, 785. Luxembourg Income Study (LIS). <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/785.pdf>
- Boadway, R.** (2004). "The dual income tax system-an overview", *CESifo DICE Report*, 2(3): 3-8.

- Boadway, R.** (2011). "Individual income taxation: income, consumption, or dual?", a Albi, E. i Martínez-Vázquez, J. (eds.), *The Edgar Guide to Tax Systems*, Cheltenham, UK, Edward Elgar: 93-129.
- Boadway, R. i Pestieau, P.** (2021). "An Annual Wealth Tax: Pros and Cons", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 77(4), 408-429.
- Cerra, A.** (2022), "Disuguaglianza nella distribuzione del reddito personale e capacità di riscossione dell'IBI nei comuni spagnoli: un'analisi con dati panel per il periodo 2006-2016", *Studi di Finanza Pubblica Locale nel contesto spagnolo*, cap. 3. Tesi doctoral, Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro, Catanzaro, Italia. p. 102-140.
- Comissió Europea** (2021). *Annual Report on Taxation 2021: Review of taxation policies in the EU Member States*. European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Brussels: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/647237>
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria** (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- Díaz-Caro, C., Onrubia, J. i Pérez-Mayo, J.** (2013). "Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206: 57-87.
- Kakwani, N.** (1977). "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87(345): 71-80.
- Kopczuk, W.** (2013). "Taxation of intergenerational transfers of wealth", a Auerbach, A. J., Chetty, R., Feldstein, M. i Saez, E. (eds.), *Handbook of Public Economics*, 5. Amsterdam: Elsevier: 329-90.
- Kristjánsson, A. S.** (2013). "Redistributive effects of taxation in a dual income tax system", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 69: 148-166.
- Kristjánsson, A. S. i Lambert, P. J.** (2015). "Structural progression measures for dual income tax systems", *Journal of Economic Inequality*, 13(1): 1-15.
- Lambert, P. J. i Thoresen, T. O.** (2012). "The inequality effects of a dual income tax system", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy - Advances*, 12 (1), DOI: 10.1515/1935-1682.3271.
- Landais, C., Saez, E. i Zucman, G.** (2020). "A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response", *VoxEU Columns*, 3/4/2020, CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>
- López-Laborda, J.** (2009). "Tributación de rentas a tipo fijo y progresividad de la imposición sobre la renta", a Picos, F. i Díaz de Saralde, S. (coord.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 115-124.
- López-Laborda, J., Marín, C. i Onrubia, J.** (2018). "Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares", *Estudios sobre la Economía Española*, 2018-23, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-23.pdf>
- López-Laborda, J., Marín, C. i Onrubia, J.** (2021). "Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018", *Estudios sobre la Economía Española*, 2021-33, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>
- López-Laborda, J., Onrubia, J. i Rodado, M. C.** (2022). "Modelos de redistribución impositiva en la Unión Europea: ¿dónde se sitúa España?", *Cuadernos Económicos de ICE*, 105, próxima publicación.
- OCDE** (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, *OECD Tax Policy Studies*, 26. OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- OCDE** (2021). "Inheritance Taxation in OECD Countries", *OECD Tax Policy Studies*, 28. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.
- ONS** (2022). *Household income inequality, UK: financial year ending 2021*, Office for National Statistics, United Kingdom. London. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householdincomeinequalityfinancial/financialyearending2021#strengths-and-limitations>
- Onrubia, J., Picos, F. i Rodado, M. C.** (2014). "Rethinking the Pfähler-Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes", *International Tax and Public Finance*, 21(4): 796-812.
- Palomino, J. C., Marrero, G. A., Nolan, B. i Rodríguez, J. G.** (2022). "Wealth inequality, intergenerational transfers, and family background", *Oxford Economic Papers*, 74(3): 643-670.
- Piketty, T.** (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saez, E. i Zucman, G.** (2019a). "Progressive wealth taxation", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019 (2): 437-533. <https://muse.jhu.edu/article/764710/pdf>
- Saez, E. i Zucman, G.** (2019b). "Clarifying distributional tax incidence: Who pays current taxes vs. tax reform analysis", *Working Paper*, UC Berkeley. October 2019. <http://gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2019Incidence.pdf>

CANVI CLIMÀTIC

FISCALITAT I COMPENSACIONS DISTRIBUTIVES*

Xavier Labandeira

REDE, Universidade de Vigo i Ecobas

José M. Labeaga

Departament de Teoria Econòmica
i Economia Matemàtica, UNED

Xiral López-Otero

Departament de Teoria Econòmica
i Economia Matemàtica, UNED

1. Introducció

Els creixents impactes del canvi climàtic demanen accions contundents, tant per reduir les emissions precursors d'aquest fenomen com per facilitar l'adaptació de les nostres societats. En aquest context, el sector públic haurà de tenir un paper fonamental en el procés de descarbonització i adaptació al canvi climàtic en diversos àmbits: desenvolupant les infraestructures públiques necessàries per a la mitigació i adaptació, afavorint el procés d'inversió i desinversió privat associat a aquests processos i facilitant el canvi de comportament dels diferents agents que complementi i acompanyi les accions precedents. Dins del variat instrumental disponible, els impostos energeticoambientals poden contribuir a molts dels objectius anteriors, facilitant recursos per a inversions públiques, promovent el des-

envolupament i la implantació de tecnologies netes i incentivant un comportament compatible amb la descarbonització.

En particular, per aconseguir limitar l'escalfament global a 2 °C (objectiu de l'Acord de París), seran necessàries reduccions ràpides i profundes en les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEI) en tots els sectors (IPCC, 2022). Aquestes circumstàncies converteixen els impostos energeticoambientals en eines especialment adequades per ser instruments més flexibles que les regulacions convencionals, proporcionar incentius continus a la reducció d'emissions, dotar de senyals de preu per mobilitzar inversions privades en tecnologies netes, subministrar recursos addicionals per al sector públic, i per portar reduccions en la contaminació local i altres cobeneficis ambientals (FMI/OCDE, 2021).

Tanmateix, la majoria dels impostos energeticoambientals existents en l'actualitat tenen un nivell de gravamen per sota del que caldria per impulsar una descarbonització significativa, sense que per això se n'aprofiti el potencial (Banc Mundial, 2021). En el cas d'Espanya, la fiscalitat ambiental sempre ha tingut un paper marginal que l'ha portat a tancar la classificació europea pel que fa a la seva utilització segons diversos indicadors (Comissió Europea, 2022). Així mateix, l'actual guerra d'Ucraïna ha portat a reduir molts dels impostos energeticoambientals existents i a dificultar-ne l'actuació per a la introducció de sistemes de subvenció generalitzada al consum de combustibles fòssils.

Dins dels factors que expliquen la baixa utilització de la fiscalitat energeticoambiental, i la reacció ja esmentada de molts països a la recent escalada de preus associada amb la crisi d'Ucraïna, destaquen les preocupacions distributives. Això es deu al fet que,

(*) Agraïm el finançament a través del Projecte CHIPS com a part d'AXIS, iniciativa ERA-NET del JPI Climate i de les institucions nacionals següents: FORMAS (Suècia, subvenció amb registre 2018-0271 i número de decisió FR-2019/0003), DLR/BMBF (Alemanya), PCI2019-103773 (Agència Espanyola d'Investigació) i Agence Nationale de la Recherche (França).

en general, els costos de l'energia necessaris per satisfer les necessitats bàsiques representen una proporció més gran de la despesa per a les llars de renda baixa. En aquestes circumstàncies, per aconseguir una extensió més gran de la fiscalitat energèticoambiental és fonamental estudiar-ne els possibles impactes regressius per poder compensar adequadament aquests efectes. Això és especialment rellevant en el cas espanyol perquè, en tenir una fiscalitat energèticoambiental substancialment per sota dels països del seu entorn, és probable que l'acció climàtica de la UE i les mateixes necessitats de les polítiques energèticoambientals espanyoles portin a un increment considerable d'aquests impostos en els propers anys.

En treballs previs (Gago *et al.*, 2019; 2021a; 2021b) hem avaluat els impactes distributius de diferents increments de la fiscalitat energèticoambiental a Espanya, i hem mostrat que la utilització de transferències personalitzades a les llars permet corregir els impactes distributius negatius d'aquestes figures a un cost reduït. Per evitar reiteracions i respondre també als profunds canvis observats des del començament de la guerra d'Ucraïna, en aquest article ens interessem en els impactes distributius de les mesures compensatòries adoptades pel Govern espanyol en els últims mesos per fer front als importants increments en els preus de l'energia. La nostra aproximació podria reinterpretar-se també com l'anàlisi dels efectes de les polítiques compensatòries davant d'augmentos significatius dels preus energètics per polítiques climàtiques de més intensitat (per exemple, però no només, per impostos energèticoambientals més elevats).

L'article s'organitza en quatre seccions, aquesta introducció inclosa. En el segon apartat es fa referència als problemes distributius associats a la fiscalitat energèticoambiental i les alternatives per provar de compensar-los. Seguidament es presenten els resultats d'una simulació de les mesures compensatòries adoptades pel Govern espanyol en els últims mesos, estudiant els seus impactes sobre els preus, els consums, la recaptació i en termes distributius. L'última secció presenta les principals conclusions i implicacions de política.

2. Impactes distributius de la fiscalitat energèticoambiental i compensació

Les llars de rendes baixes tendeixen a consumir més productes intensius en energia per cobrir les seves necessitats bàsiques (Wang, 2016) i, a més, tenen menor capacitat per comprar béns duradors eficients que els permetin reduir el consum d'energia

(Zachmann *et al.*, 2019). Això provoca que, en general, els costos de l'energia suposin una proporció més gran de la despesa d'aquestes llars, per la qual cosa la càrrega fiscal associada que suporten és relativament més gran, que fa que els impostos energèticoambientals tinguin un impacte regressiu.

En qualsevol cas, l'impacte distributiu de la fiscalitat energèticoambiental depèn del producte energètic que es consideri, ja que els impostos aplicats sobre l'electricitat o els combustibles per a calefacció acostumen a ser més regressius que els que graven els combustibles per a transport (Flues i Thomas, 2015), ja que és menys probable que les llars de rendes baixes tinguin un cotxe, i per això aquestes llars gasten, de mitjana, una menor proporció de la seva renda en carburants de transport que les més riques. En aquest context, els impostos sobre els carburants de transport poden tenir fins i tot un impacte progressiu (vegeu Rausch *et al.* 2010 o Labeaga *et al.*, 2021), si bé poden afectar la desigualtat regional perquè les llars de les zones rurals, ateses la menor disponibilitat de transport públic i les distàncies més grans que han de cobrir, tendeixen a gastar més en carburants (Tithe-ridge *et al.*, 2014). Així mateix, hi ha altres factors diferents del nivell renda que afecten l'impacte distributiu de la fiscalitat energèticoambiental com ara el tipus d'habitatge, la disponibilitat de transport públic o la zona de residència. En general, les llars amb habitatges ineficients energèticament, en zones amb condicions climàtiques extremes o en àrees que no disposen de transport públic es veuran particularment afectades (Carl i Fedor, 2016).

En tot cas, els impostos energèticoambientals també generen un important volum d'ingressos públics, que poden utilitzar-se per corregir els seus possibles impactes distributius regressius. Idealment, aquestes compensacions s'han de desvincular dels preus observats pels consumidors i ser decreixents en el temps per fomentar l'adopció de mesures d'estalvi i eficiència energètica. Una primera alternativa consisteix a utilitzar la recaptació per realitzar transferències directes a les llars, que poden ser universals (uniformes per càpita o en funció de consums energètics històrics) o dirigides específicament a les llars de menor capacitat econòmica. Les primeres es poden justificar per la facilitat d'aplicació i perquè l'extensió permet disminuir l'oposició a polítiques que elevin els preus de l'energia (com ara l'augment de la fiscalitat ambiental). A més, en el cas de molts productes energètics, aquestes compensacions generalitzades poden ser progressives perquè les transferències representaran habitualment una proporció més gran de la renda per a les llars de menor capacitat econòmica (particularment, en el cas de les solucions uniformes

per càpita). No obstant això, ja que les compensacions universals beneficien tot l'espectre electoral, una vegada establertes no serà fàcil eliminar-les fins i tot amb alternança política (Marten i Van Dender, 2019). Respecte a les compensacions específiques a determinades llars, l'evidència empírica mostra que n'hi ha prou a destinar una petita part de la recaptació per evitar un impacte global regressiu de més impostos energètics (vegeu Dinan, 2015; Berry, 2018). A més, les compensacions que beneficien exclusivament rendes mitjanes i baixes tendeixen a ser populars en amplis sectors de la societat (Carattini *et al.*, 2018) i poden tenir uns costos administratius relativament reduïts, ja que es realitzen en efectiu o s'incorporen als sistemes de protecció social existents (Banc Mundial, 2019).

Adicionalment, la recaptació es pot utilitzar per finançar programes de canvi d'equipament que ajudin les llars a reduir el seu consum d'energia (CPLC, 2016). També per a aquesta segona alternativa és convenient restringir aquests subsidis a les llars de renda baixa per evitar efectes regressius dels paquets compensatoris. De fet, les subvencions generalitzades a la compra de vehicles nets beneficiaran les llars que es puguin permetre tenir un vehicle en propietat¹, mentre que els subsidis a mesures d'eficiència energètica en les edificacions beneficiaran principalment les llars de renda alta que tenen l'habitatge en propietat i es poden permetre modernitzar-lo (Zachmann, 2019). En casos en què no sigui possible limitar l'abast de les compensacions, aquestes es podrien dirigir a donar suport a accions habituals de les llars de menor renda, per exemple, mitjançant programes que beneficiïn el transport públic o la renovació dels habitatges socials (Carattini *et al.*, 2018; Zachmann *et al.*, 2019).

És també possible utilitzar la recaptació energètica ambiental per dur a terme una reforma fiscal verda tradicional (vegeu Goulder, 1995) disminuint el pes d'altres impostos més distorsionants. Aquest tipus de reformes pot reduir els impactes macroeconòmics de la fiscalitat energètica ambiental i incrementar la renda de les llars, però en moltes ocasions (depenent del producte gravat i la compensació fiscal) provoca impactes regressius (De Bruin, 2019). Una altra opció seria utilitzar la recaptació per reduir els preus de l'electricitat o dels carburants d'automoció, cosa que permetria compensar les llars pels increments en els costos de

l'energia, però actuaria contra un objectiu fonamental de les polítiques públiques en aquest camp: promoure l'estalvi i l'eficiència energètica (Carl i Fedor, 2016). Finalment, també es podria utilitzar la recaptació per ajudar els treballadors de determinades regions o indústries especialment afectades per la fiscalitat energètica ambiental, reciclant les seves habilitats per adaptar-les a una economia baixa en carboni (FMI, 2019).

En qualsevol cas, atès que hi ha una correlació elevada entre la desigualtat i l'impacte regressiu de la fiscalitat energètica ambiental (Andersson, 2019), i que en les últimes dècades la desigualtat d'ingressos s'ha incrementat pràcticament a tots els països del món (Alvaredo *et al.*, 2018), podria ser convenient dur a terme una reforma fiscal integral. Dins d'aquesta reforma de més profunditat, l'ampliada recaptació energètica ambiental es podria destinar a paquets distributius més amplis, per exemple, a través de transferències a les llars de renda baixa per abordar problemes d'equitat no necessàriament associats al consum d'energia (CPLC, 2016; Carattini *et al.*, 2018).

3. Simulant els paquets compensatoris energètics a Espanya

3.1. Dades i escenaris

L'exercici empíric que recull aquest treball simula els impactes recaptatoris i distributius de bona part de les mesures compensatòries adoptades pel Govern espanyol per alleujar els elevats increments de preus de l'electricitat i els carburants d'automoció en els últims mesos. Per a l'electricitat, la simulació incorpora la suspensió de l'impost sobre el valor de la producció de l'energia elèctrica (IVPEE) (RDL 12/2021), la reducció de l'impost especial sobre l'electricitat (IEE) (RDL 17/2021) i la reducció de l'IVA sobre l'electricitat al 5% (RDL 11/2022). En el cas dels carburants, la mesura més rellevant es va adoptar en el RDL 6/2022, i correspon a la introducció d'un subsidi amb caràcter general de 20 cèntims d'euro per litre de combustible. No es recull en les simulacions, tanmateix, la suara acordada reducció temporal de l'IVA del gas natural. En tots els casos, disposem de l'onada corresponent a l'any 2021 de l'Enquesta de Pressupostos Familiars (EPF).

La metodologia feta servir per realitzar les simulacions és similar a la proposada per Labandeira *et al.* (2019). Així, en el cas de l'electricitat, es consideren dades de consum d'electricitat de la CNMC (2022), que es reparteix entre consum residencial i no residencial a partir d'informació de l'IDAE (2022), dades del preu residencial i no residencial de l'electricitat d'Eurostat (2022), i informació sobre

1 A més, aquests subsidis estimulen la compra i l'ús de vehicles privats, ja que incentiven les llars de renda alta a comprar un segon cotxe (Holtmark i Skonhoft, 2014), per la qual cosa és fonamental que el subsidi estigui vinculat a la retirada de la circulació d'un altre vehicle contaminant.

el factor d'emissió de la generació elèctrica de REE (2022a). En el cas dels carburants d'automoció, es considera el consum de gasoil A i gasolina 95 a Espanya el 2021² (CORES, 2022), distribuint el consum de gasoil A entre el sector residencial i el no residencial utilitzant informació del MITECO (2021), així com les dades de preus i impostos sobre els carburants de MITECO (2022a) i dels factors d'emissió dels carburants de MITECO (2022b).

És habitual aproximar-se a aquestes qüestions mitjançant una simple avaluació dels efectes immediats i sense comportament de la introducció de les diferents mesures. No obstant això, hi ha evidència històrica i recent que hi ha hagut importants canvis de comportament tant del costat de l'oferta com de la demanda d'aquests productes energètics. Per això és més convenient incorporar la reacció dels agents als canvis de preu a través de les elasticitats, que en aquest cas provenen de Labandeira *et al.* (2016). Així, a partir dels nous preus i de la reacció dels agents, s'obté la recaptació final, els nous consums i impostos per a cada producte derivats de la reforma. D'altra banda, les microdades de l'EPF (INE, 2022) contenen la informació necessària per determinar l'impacte distributiu de les mesures considerades. Els resultats agregats es proporcionen amb l'ús del factor d'elevació, que reflecteix el nombre de llars de la població que representa cada llar a la mostra. En el cas dels impactes distributius, la despesa total en què incorre cada llar expressada en termes equivalents³ s'utilitza per aproximar la seva renda permanent seguint la metodologia de Gago *et al.* (2021).

3.2. Compensacions en l'àmbit elèctric

L'aplicació de les diferents rebaixes de la fiscalitat sobre l'electricitat permet reduir-ne substancialment el preu final, especialment en el sector residencial, generant simultàniament un moderat increment en el consum i en les emissions associades (2,2%). Addicionalment, aquestes mesures suposen una pèrdua recaptatòria molt important, superior al 85% de la recaptació inicial⁴,

² S'exclou el consum a les Canàries, Ceuta i Melilla, on no s'aplica l'impost especial sobre hidrocarburs.

³ La renda (despesa) equivalent de la llar considera la mida de la llar corregida per les economies d'escala, utilitzant l'escala OCDE: $1+0,7*(\text{nombre de membres} \geq 14 \text{ anys}-1)+0,5*(\text{nombre de membres} < 14 \text{ anys})$.

⁴ Atès que la simulació fa servir dades de 2021 i el 2022 els preus de l'electricitat es van incrementar substancialment, la pèrdua recaptatòria serà encara més gran. En aquest sentit, la REE (2022b) apunta a un increment del preu mitjà de l'electricitat residencial que ronda un 40% des de començament d'any respecte al 2021. De fet, l'aplicació d'aquest increment als preus de 2021 utilitzats en la simulació portaria a una pèrdua recaptatòria de prop de 8.000 milions d'euros.

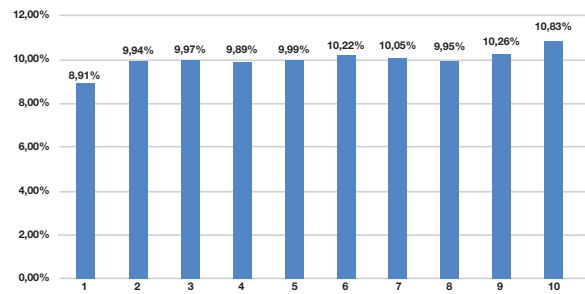
Taula 1. Efectes de les compensacions en l'àmbit de l'electricitat

	PREU FINAL (%)	CONSUM I EMISSIONS (%)	VARIACIÓ EN LA RECAPTACIÓ (Milions d'euros)			
			IVPEE (%)	IEE (%)	IVA (%)	Total (%)
Electricitat residencial	-20,27%	4,12%	-637,02 (-100%)	-751,74 (-90,22%)	-2778,21 (-77,22%)	-4166,96 (-82,22%)
Electricitat no residencial no electrointensiu	-7,93%	1,61%	-519,25 (-100%)	-648,65 (-90,43%)	-	-1167,90 (-94,45%)
Electricitat no residencial electrointensiu	-4,36%	0,89%	-317,67 (-100%)	-59,57 (-90,50%)	-	-377,24 (-98,37%)
Total	-	2,20%	-1473,94 (-100%)	-1459,96 (-90,32%)	-2778,21 (-77,22%)	-5712,11 (-85,41%)

Font: elaboració pròpia

Nota: entre parèntesi, percentatge de variació de la recaptació respecte a la situació inicial

Figura 1. Distribució de la pèrdua recaptatòria per decils de renda equivalent per compensacions en l'àmbit de l'electricitat

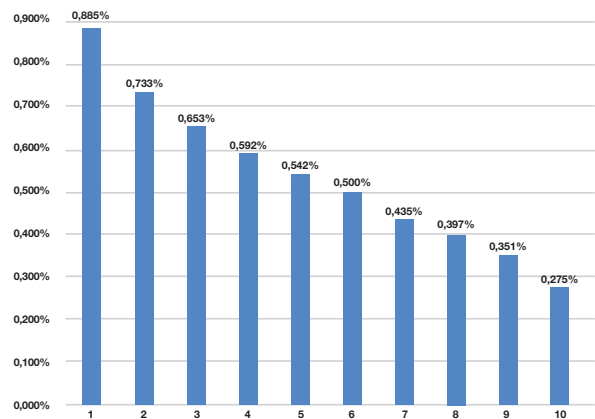


Font: elaboració pròpia

en què destaca especialment la caiguda en la recaptació de l'IVA (taula 1), i la pèrdua recaptatòria es distribueix de manera bastant uniforme entre decils de renda, tot i que és més gran per a les llars de més renda (figura 1).

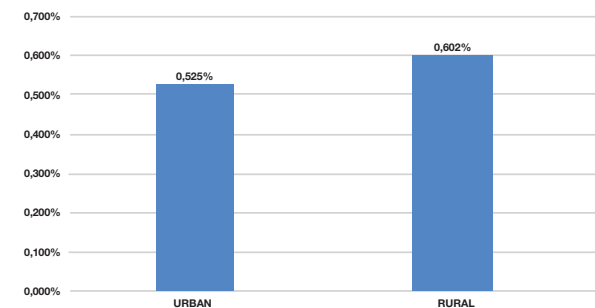
En línia amb els efectes regressius dels impostos a l'electricitat apuntats per la literatura, aquestes mesures de reducció de la fiscalitat tenen un impacte distributiu molt progressiu (figura 2). S'observa un increment del nivell de renda en tots els decils, i és l'augment, de mitjana, decreixent amb el nivell de renda equivalent de la llar. La figura 3 mostra que, de mitjana, les llars rurals, més dependents de l'electricitat, es veuen més beneficiades que les urbanes (amb fonts d'energia alternativa i millors equipaments).

Figura 2. Percentatge de variació de la renda equivalent per compensacions en l'àmbit de l'electricitat



Font: elaboració pròpia

Figura 3. Percentatge de variació de la renda equivalent rural-urbana per compensacions en l'àmbit de l'electricitat



Font: elaboració pròpia

3.3. Compensacions en l'àmbit dels carburants d'automoció

En aquest cas es considera el subsidi de 20 cèntims d'euro per litre de gasolina i gasoil d'automoció introduït l'1 d'abril de 2022 (encara que la simulació, com en el cas precedent, fa servir dades de 2021). L'efecte sobre el preu final de la gasolina i dièsel es recull a la taula 2, en la qual també es proporciona informació sobre el consum i les emissions associades (que experimenten un increment de gairebé el 4%). La pèrdua recaptatòria és molt rellevant perquè, tot i que augmenta lleugerament la recaptació derivada de l'impost sobre hidrocarburs i IVA a causa del consum més elevat, el subsidi té un cost superior als 6.600 milions d'euros anuals⁵. A més, la figura 4 mostra que la pèrdua recaptatòria es concentra en els decils de més renda (en els quatre últims decils es genera més del 50% de la pèrdua recaptatòria).

En relació amb l'impacte distributiu d'aquesta mesura, tot i que s'incrementa el nivell de renda de totes les llars, l'augment és creixent amb el nivell de renda equivalent en els decils de renda més baixa i decreixent en els decils de renda més alta, de manera que té un impacte regressiu en les llars dels decils més pobres i progressiu en les llars dels decils més rics (figura 5). Cal

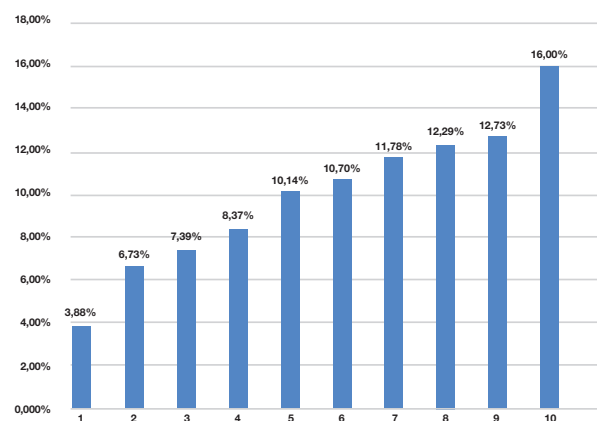
5 El Ministeri d'Hisenda i Administració Pública va estimar que el cost del subsidi seria de 1.240 milions d'euros durant els tres mesos en què inicialment es preveia que estigués en vigor, la qual cosa suposava 4.960 milions anuals. Atès que el govern finançava 15 cèntims d'euro del descompte, mentre que les empreses del sector finançaven els 5 cèntims restants, el cost total anual del descompte seria de 6.613 milions d'euros, similar als resultats de la simulació. De fet, quan es tenen en compte tant la inflació com les compensacions, els preus relatius dels carburants semblen compensar-se, la qual cosa justifica la utilització de les dades de 2021 de l'EPF.

Taula 2. Efectes de les compensacions en l'àmbit dels carburants d'automoció

PRODUCTE ENERGÈTIC	PREU FINAL (%)	CONSUM I EMISSIONS (%)	VARIACIÓ EN LA RECAPTACIÓ (MILIONS D'EUROS)			
			IMPOST HIDROCARBURS (%)	IVA (%)	SUBSIDI	Total (%)
Gasolina 95	-14,52%	3,67%	107,69 (3,67%)	54,48 (3,67%)	-1286,27	-1124,11 (-25,5%)
Dièsel residencial	-16,09%	3,23%	198,69 (3,23%)	113,07 (3,23%)	-3346,05	-3034,29 (-31,5%)
Dièsel no residencial	-20,45%	4,11%	131,32 (4,11%)	-	-2015,90	-1884,57 (-59,0%)
Total	-	3,58%	437,71 (3,57%)	167,55 (3,37%)	-6648,22	-6042,97 (-35,0%)

Font: elaboració pròpia Nota: entre parèntesi, percentatge de variació de la recaptació respecte a la situació inicial

Figura 4. Distribució de la pèrdua recaptatòria per decils de renda equivalent per compensacions en l'àmbit dels carburants d'automoció



Font: elaboració pròpia

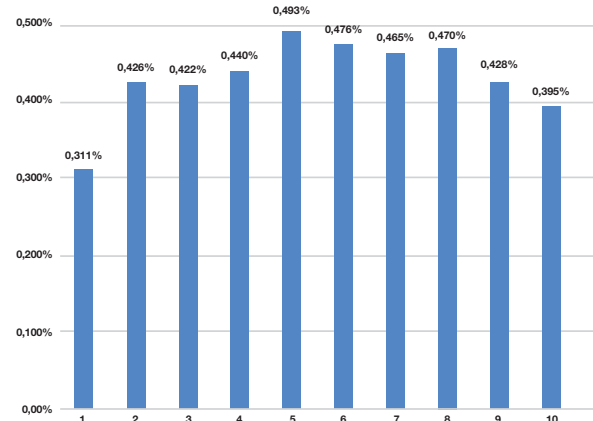
subratllar que són les llars més pobres les que proporcionalment menys es beneficien de la mesura, perquè a una menor possessió de vehicles s'uneix una menor intensitat de consum de carburant. La distinció entre llars rurals i urbanes produeix un resultat qualitativament similar al del cas de l'electricitat, ja que són les llars rurals les més beneficiades, de mitjana, a causa del fet que depenen més del transport privat per desplaçar-se (figura 6).

4. Conclusions i implicacions

La reducció d'emissions associada als creixents impactes del canvi climàtic (especialment acusats en el cas espanyol) i a la intensificació de les polítiques climàtiques de la UE per contribuir al compliment dels objectius de l'Acord de París, portarà a importants increments dels preus dels productes energètics a mitjà termini. Aquests increments seran causats en bona mesura per l'acció dels mercats de carboni o la fiscalitat energèticoambiental, vectors fonamentals per garantir una descarbonització eficient per les seves propietats incentivadores i de foment de tecnologies netes.

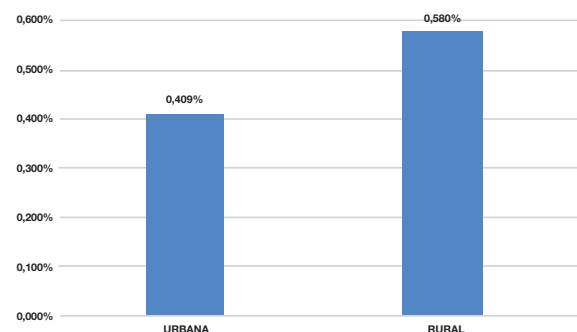
Tanmateix, el paper crucial de les aproximacions de preu en la transició ecològica es pot veure seriosament compromès pels seus efectes distributius. És per això que la utilització de mesures compensatòries pot ser clau per facilitar el desplegament i l'acció d'aquests instruments al nivell necessari. El treball ha descrit les diferents alternatives compensatòries, tant segons el seu grau de generalitat com pel que fa a la seva vinculació a

Figura 5. Percentatge de variació de la renda equivalent per compensacions en l'àmbit dels carburants d'automoció



Font: elaboració pròpia

Figura 6. Percentatge de variació de la renda equivalent rural-urbana per compensacions en l'àmbit dels carburants d'automoció



Font: elaboració pròpia

Nota: percentatge de variació mitjà en la renda per decils de renda equivalent

preus energètics o al canvi dels equipaments. En general, la literatura acadèmica advoca per compensacions restringides a llars amb menor capacitat econòmica, combinant transferències compensatòries decreixents que no alterin els preus relatius dels béns energètics amb subsidis a l'adopció de nou equipament més eficient.

En aquest context, el treball s'ocupa de les mesures compensatòries introduïdes pel Govern espanyol (en línia amb les implantades per la major part de països del nostre entorn) per fer

front a l'acusat augment dels preus energètics associat a la crisi ucraïnesa. Aquestes mesures poden catalogar-se, de fet, com un precedent dels futurs programes compensatoris de la transició a la descarbonització. No obstant això, el seu disseny i aplicació no responen a les suara apuntades recomanacions de la literatura acadèmica que ratifiquen els resultats de les simulacions que es presenten en aquest article i es resumeixen a continuació.

En el cas de l'electricitat, si bé pot ser necessària una disminució de la fiscalitat per reduir el seu preu relatiu davant d'altres alternatives més contaminants per afavorir l'electrificació renovable (vegeu CPEELBRT, 2022) i aquestes disminucions tenen un impacte progressiu, una rebaixa tan elevada sobre la seva fiscalitat reduirà els senyals necessaris per fomentar l'estalvi i l'eficiència energètica a més de generar un elevat cost recaptatori (molt preocupant en un context de recurrents desequilibris pressupostaris espanyols). Amb un sector elèctric espanyol només parcialment descarbonitzat i amb dificultats per estendre el parc renovable, les mesures compensatòries portaran a impactes ambientals negatius, i encara que l'impacte distributiu de la seva introducció és positiu, el voluminós cost recaptatori prové fonamentalment de les llars de més capacitat econòmica.

En el cas dels carburants d'automoció, ja que el transport per carretera és la principal font d'emissions de GEI i causant d'importants problemes ambientals a Espanya (MITECO, 2022a), en els propers anys serà imprescindible un increment important de la baixa fiscalitat actual sobre vehicles, infraestructures i carburants (CPEELBRT, 2022). Tot i que l'augment de la fiscalitat en aquest àmbit tindrà impactes distributius regressius (vegeu Gago *et al.*, 2021b) i requerirà mesures compensatòries que facilitin la seva introducció, l'estratègia seguida pel Govern espanyol en els últims mesos no sembla adequada. En aquest sentit, la simulació presentada en aquest treball mostra que la utilització de subsidis generalitzats basats en el consum fomenta un increment d'aquest, amb efectes adversos sobre l'elevada dependència energètica i generant uns considerables costos ambientals i recaptatoris. Per si fos poc, les compensacions aplicades no són progressives, ja que les llars amb menor capacitat econòmica són les que menys se'n beneficien.

En suma, en el futur les mesures compensatòries necessàries per afavorir la transició cap a una economia baixa en carboni hauran de desacoblar-se dels consums energètics per afavorir la transició i dirigir-se només a llars per sota d'un llindar de ca-

pacitat econòmica per limitar els costos recaptatoris i garantir uns adequats impactes distributius. És imperatiu, en tot cas, que el disseny i la implantació de mesures compensatòries sigui precedit per una anàlisi rigorosa que identifiqui els impactes de les polítiques a compensar i quantifiqui amb rigor els guanyadors i perdedors de les diferents alternatives mitigadores. ■

Referències bibliogràfiques

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. i Zucman, G.** (2018). *World inequality report 2018*. París: World Inequality Lab.
- Andersson, J. J.** (2019). *The distributional effects of a carbon tax: The role of income inequality*. FSR Climate Annual Conference, Florence.
- Banc Mundial** (2019). *Using carbon revenues*. Washington, DC: World Bank.
- Banc Mundial** (2021). *State and trends of carbon pricing 2021*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>
- Berry, A.** (2018). *Compensating households from carbon tax regressivity and fuel poverty: A microsimulation study*, hal-01691088.
- Carattini, S., Carvalho, M. i Fankhauser, S.** (2018). "Overcoming public resistance to carbon taxes". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9, e531.
- Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC)** (2016). *What are the options for using carbon pricing revenues?* <http://pubdocs.worldbank.org/en/668851474296920877/CPLC-Use-of-Revenues-Executive-Brief-09-2016.pdf>
- Carl, J. i Fedor, D.** (2016). "Tracking global carbon revenues: a survey of carbon taxes versus cap-and-trade in the real world". *Energy Policy*, 96, 50-77.
- CNMC** (2022). *Informe sobre la liquidación provisional 14/2021 del sector eléctrico*. LIQ/DE/011/21 www.cnmc.es/sites/default/files/4096893.pdf
- Comissió Europea** (2022). *Taxation trends in the European Union. 2022 edition*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Comité de Personas Expertas para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (CPEELBRT)** (2022). *Libro blanco sobre la reforma tributaria*. Madrid: Ministerio d'Hisenda.
- CORES** (2022). Estadísticas www.cores.es/es/estadisticas
- De Bruin, K., Monaghan, E. i Yakut, A.M.** (2019). "The economic and distributional impacts of an increased carbon tax with different revenue recycling schemes". *Research Series* 95, Economic and Social Research Institute.
- Dinan, T.** (2015). "Offsetting a carbon tax's burden on low-income households", a I. Parry, A. Morris i R. Williams III (eds.), *Implemen-*

ting a US carbon tax. Abingdon: Routledge, 120-140.

Eurostat (2022). *Energy database* <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>

Flues, F. i Thomas, A. (2015). "The distributional effects of energy taxes". *OECD Taxation Working Papers* 23, OEDC.

FMI (2019). *Fiscal monitor: how to mitigate climate change*, disponible a: www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019

FMI/OCDE (2021). *Tax policy and climate change* www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-policy-and-climate-change-imf-oecd-g20-report-september-2021.pdf

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J. M. i López-Otero, X. (2019). "Impuestos energético-ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas". *Documento de Trabajo Sostenibilidad/2019*. Fundación Alternativas y Fundación Iberdrola.

Gago, A., Labeaga, J.M. i López-Otero, X. (2021a). "Cómo utilizar la fiscalidad energético-ambiental para una transición ecológica justa en España: una propuesta enfocada a los carburantes". *EsadeEcPol Brief* 11, Esade.

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J.M. i López-Otero, X. (2021b). "Transport taxes and decarbonization in Spain: Distributional impacts and compensation". *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 238, 101-136.

Goulder, L. H. (1995). "Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide". *International Tax and Public Finance*, 2, 157-183.

IDAE (2022). *Balance del consumo de energía final* <https://si-eeweb.idae.es/consumofinal/bal.asp?txt=2019&tipbal=t>

INE (2022). *Encuesta de presupuestos familiares* <https://ine.es>

IPCC (2022). *Climate change 2022: Mitigation of climate change*. Working group III contribution to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>

Labandeira, X., Labeaga, J.M. i López-Otero, X. (2016). "Un metaanálisis sobre la elasticidad precio de la demanda de energía en España y la Unión Europea". *Papeles de Energía*, 2, 65-93.

Labandeira, X., Labeaga, J.M. i López-Otero, X. (2019). "New green tax reforms: Ex-ante assessments for Spain". *Sustainability*, 11, 5640.

Labeaga, J.M., Labandeira, X. i López-Otero, X. (2021). "Energy taxation, subsidy removal and poverty in Mexico". *Environmental and Development Economics*, 26, 239-260.

Marten, M. i van Dender, K. (2019). "The use of revenues from carbon pricing". *OECD Taxation Working paper* 43, OEDC.

MITECO (2021). *Emisiones de gases de efecto invernadero*. Edi-

ción 2021. Tablas de datos del reporte.

MITECO, (2022a). *Informe de inventario nacional de gases de efecto invernadero*. Edición 2022, www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-es_nir_edicion2022_tcm30-523942.pdf

MITECO, (2022b). *Precios de carburantes y combustibles*. Comparación 2020-2021 <https://energia.gob.es/petroleo/Informes/InformesAnuales/InformesAnuales/Precios%20Carburantes.%20Comparaci%C3%B3n%202020-2021.pdf>

Rausch, S., Metcalf, G.E., Reilly, J.M. i Paltsev, S. (2010). "Distributional implications of alternative U.S. greenhouse gas control measures". *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 10.

REE (2022a). Emisiones y factor de emisión de CO2 eq. de la generación www.ree.es/es/datos/generacion/no-renovables-detall-emissions-CO2

REE (2022b). *Sistema de información del operador del sistema* www.esios.ree.es/es

Titheridge, H., Mackett, R.L., Christie, N., Oviedo, D. i Ye, R. (2014). *Transport and poverty: a review of the evidence*. UCL Transport Institute, University College London.

Wang, Q., Hubacek, K., Feng, K., Wei, Y.-M. i Liang, Q.-M. (2016). "Distributional effects of carbon taxation". *Applied Energy*, 184, 1123-1131.

Zachmann, G., Fredriksson, G. i Claeys, G. (2019). "The distributional effects of climate policies". *Bruegel Blueprint Series*, vol. 28.

COMPLIMENT FISCAL I DIGITALITZACIÓ

Santiago Díaz de Sarralde Miguez

Professor d'Economia Aplicada (URJC) i director
d'Estudis i Investigacions Tributàries (Centro Interame-
ricano de Administraciones Tributarias, CIAT)

1. Introducció

La digitalització ja no és un compartiment estanc i l'“economia digital” és ja, senzillament, l'“economia”. El comerç electrònic a Espanya s'ha triplicat en els últims deu anys¹ —el 2020 suposava de manera directa el 8,5% del consum final de les llars i el 10% de les importacions—, liderat per l'increment de les compres a l'exterior (el 61% del total) —cosa que ens ha portat a presentar un dèficit del -2,5% del PIB—, mentre que el 2013 el saldo estava pràcticament equilibrat. Més del 50% de la població participa en aquest comerç —que el 2010 no arribava al 20%— dominat per empreses multinacionals.

Aquest creixement i desequilibri exterior es mostra també en els diversos sectors i models de negocis: un 70% del joc en línia es dirigeix a empreses no residents —si bé establertes dins de l'àmbit de la UE—; més del 50% de la població utilitza serveis de *streaming*, els beneficis dels quals acaben tributant fora d'Espanya; cinc grans empreses multinacionals són responsables de la majoria dels serveis al núvol; la meitat de la despesa en publicitat està ja en formats digitals amb una estructura de mercat oligopolista; creix de forma exponencial l'àmbit de l'“economia col·laborativa”, amb la participació d'un de cada quatre espanyols en diferents sectors (més d'un milió d'habitatges en el sector immobiliari vacacional; milions d'usuaris del transport compartit; més de la meitat de la població utilitza plataformes de venda de segona mà); l'ús de *tokens* i criptoactius no para de créixer, etc.

1 Les xifres utilitzades i les seves fonts, així com informació addicional emprada per aprofundir en cadascun dels àmbits analitzats, es troben al capítol IV del *Llibre Blanc sobre la Reforma del Sistema Tributari*.

Alhora, el panorama de la innovació i l'emprenedoria, activitats molt lligades al procés de digitalització, no és gaire encoratjador. Espanya figura al capdavant a escala internacional en por del fracàs a l'hora d'emprendre, amb un 64% de la població que considera aquest factor com a inhibidor de la seva decisió; registra un nombre d'emprenedors molt per sota dels països del nostre entorn, més del 50% de les empreses desapareixen abans dels cinc anys de vida i el nostre nivell d'innovació, d'acord amb classificacions internacionals, se situa en nivells molt reduïts. D'altra banda, part de la nostra legislació no afavoreix en alguns casos el desenvolupament de les empreses i els mercats locals en aquests nous àmbits d'activitat.

Tot l'anterior condiciona el nostre present i el nostre futur, el creixement de la nostra economia i la nostra qualitat de vida, i, encara que no sigui més que un reflex de l'anterior, el grau de compliment fiscal, l'evolució dels nostres ingressos públics i la capacitat de finançar les polítiques socials en tots els nivells de govern.

Per descomptat, una reforma de la fiscalitat i l'administració tributària no poden donar resposta per si soles a aquests reptes, però sí que poden contribuir-hi en un doble sentit: anivellant el terreny de joc tributari entre les activitats que es duïguin a terme des de dins d'Espanya respecte de les que tinguin residència a l'exterior (la competència de les quals en el terreny digital és més directa que mai) i afavorint les activitats innovadores i l'emprenedoria a Espanya.

En aquesta direcció s'orienta la primera part d'aquest treball, sobre la base del capítol quart del *Llibre Blanc sobre la Reforma*

del Sistema Tributari², al qual ens referirem per aprofundir en l'anàlisi dels reptes en matèria tributària, les xifres macroeconòmiques, els sectors i models de negoci, i les més de 60 propostes per al debat que aquí enunciaré de manera molt resumida.

L'altra cara d'aquest procés de digitalització és que les innovacions digitals també poden aplicar-se a l'administració tributària (AT), i així facilitar el compliment voluntari i cooperatiu, d'una banda, i perfeccionar el control de les activitats il·lícites, de l'altra.

Per oferir una panoràmica de com s'estan transformant en aquesta direcció les administracions tributàries, utilitzarem l'índex d'innovació, digitalització i tecnologia en l'administració tributària (INDITEC) elaborat pel CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias)³. Aquesta nova eina pretén brindar una imatge detallada i sistemàtica de l'estat de situació de les agències de recaptació tributària de tot el món en matèria d'incorporació d'innovacions tecnològiques per millorar el compliment tributari i la gestió de la informació estadística, la transformació digital dels processos operatius i l'orientació estratègica dels recursos financers i humans disponibles. Per a això, s'utilitza la informació actualitzada de l'Enquesta Internacional sobre Administració Tributària (ISORA, per les sigles en anglès), recopilada el 2020 amb dades disponibles per als anys fiscals 2018 i 2019.

2. L'anivellament de la tributació digital de residents i no residents, i el foment de la innovació i l'emprenedoria

El marc tributari internacional i els sistemes tributaris actuals descansen sobre principis, normes i procediments l'efectivitat dels quals es veu desafiada per les característiques pròpies de la digitalització de l'economia i la nova economia digital, en alguns casos accentuant reptes ja existents i, en d'altres, creant desafiaments nous.

2 Comité de Personas Expertas para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022), Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales. Disponible a: www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

3 Santiago Díaz de Sarraide Miguez i Dalmiro Morán (2022), "Índice de Innovación, Digitalización y Tecnología (INDITEC). Un instrumento para la evaluación comparativa de las Administraciones Tributarias a nivel internacional (con base en datos de la Encuesta ISORA 2020)". Documento de Trabajo de CIAT 02-2022. Disponible a: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5798>

Totes les dades es poden consultar a www.ciat.org/gestion-tributaria/

Per ser efectius, els impostos requereixen que les administracions disposin d'informació sobre els agents i les seves activitats econòmiques, capacitat legislativa per determinar les seves obligacions i capacitat administrativa (factibilitat) per aplicar eficientment la normativa. Amb aquestes premisses els sistemes han establert els principis tradicionals per donar resposta a les preguntes bàsiques per a la determinació, el compliment i el control de les obligacions tributàries, principis que és necessari adaptar a les noves realitats contribuint, en primer lloc, a anivellar de manera justa i eficient la tributació de les activitats digitals, amb o sense residència fiscal a Espanya, i, en segon lloc, fomentant la transformació digital de les petites i mitjanes empreses, les iniciatives emprenedores i les noves activitats al país.

En matèria d'anivellament de la tributació de les activitats digitals i tradicionals de residents i no residents, en el *Llibre Blanc sobre la Reforma del Sistema Tributari* s'aborden, distingint per models de negoci, propostes en matèria de: IVA i impostos indirectes (aplicació del principi de destinació segons les normes de la UE, equiparació del tractament de l'economia digital i tradicional), imposició directa sobre la renda empresarial (l'impost sobre determinats

Quadre 1. Economia digitalitzada i activitats emergents: anivellament de la tributació i foment de la innovació. Propostes (I)

ANIVELLAMENT DE LA TRIBUTACIÓ DE L'ECONOMIA DIGITAL (Depenent del model de negoci)

IVA i indirectes:

- Principi de destinació segons les normes UE: reforç de mitjans materials i humans, cooperació administrativa i assistència mútua dins de la UE i amb països tercers.
- Equiparació del tractament de l'economia digital i tradicional.

Imposició directa sobre la renda empresarial:

- Coordinació de la supressió efectiva de l'IDSD amb evolució en l'adopció del Pilar I de l'OCDE i l'aprovació de la proposta de Directiva perquè s'apliqui a la UE.
- Joc en línia i *streaming*: registre nacional/càlcul unificat a la UE amb repartiment per consum.
- Avançar en el BEFIT per a la tributació comuna de la renda empresarial a la UE.
- Mesures per evitar l'elusió d'establiment permanent.
- Treballar per la clarificació i evolució del concepte de cànon a escala internacional i la seva aplicació en l'àmbit dels serveis digitals.

Anàlisi de les opcions de tributació dels enviaments a domicili en l'experiència comparada.

Ampliació d'obligacions dels mitjancers en l'economia col·laborativa:

- Informació sobre tercers a càrrec de plataformes digitals.
- Com a retenidors o substituïts del contribuent.

Criptoactius, tokens i ICO (*initial coin offerings*):

- Reforç de la cooperació i l'intercanvi d'informació; extensió de les noves obligacions d'informació a altres cryptoactius.
- Clarificació normativa.

Quadre 2. Economia digitalitzada i activitats emergents: anivellament de la tributació i foment de la innovació. Propostes (II)

FOMENT DE L'EMPRENEDORIA, LA INNOVACIÓ I LES ACTIVITATS EMERGENTS

Mesures de reducció de la complexitat i la incertesa:

- Finestreta única tributària electrònica.
- Millora dels sistemes de consultes.
- Clarificació normativa:
 - IRPF: intercanvi i cessió d'habitatge, finançament col·lectiu, compartició de despeses.
 - Impost sobre donacions: finançament col·lectiu, allotjament no retribuit.
 - IVA: lloguer d'habitatges d'ús turístic, bancs de temps, finançament col·lectiu.
- *Sandbox* tributari: espai controlat de proves.
- Reducció d'obligacions tributàries:
 - Llinar o franquícia en IVA.
 - Sistema opcional de tributació simplificada en IRPF coordinat amb la franquícia en IVA.
 - Impost de transmissions patrimonials oneroses: exempció d'operacions de quantia reduïda.

Mesures tributàries de foment de l'emprenedoria i la innovació:

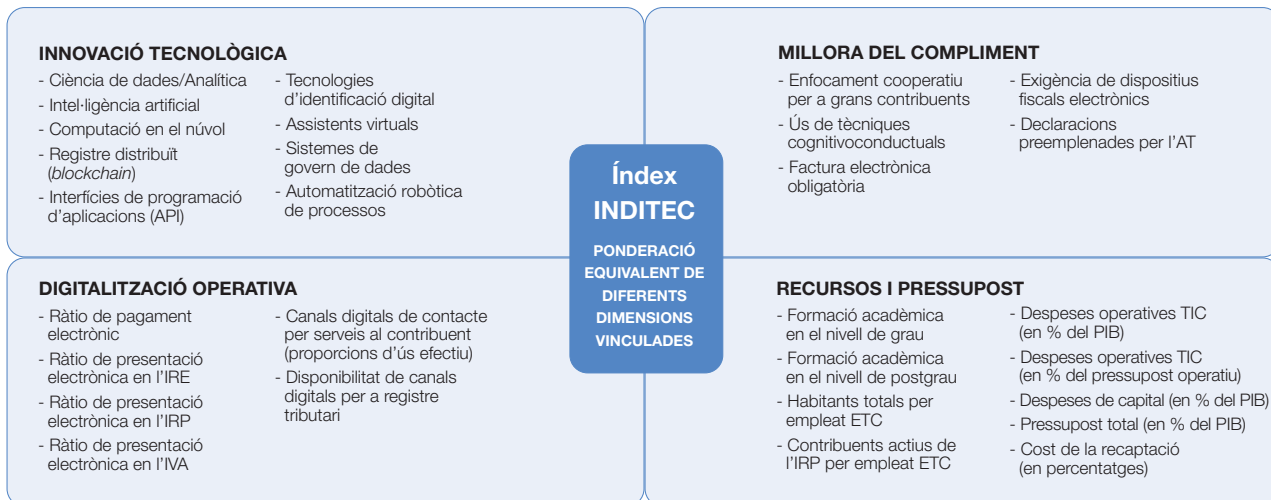
- Incentius a la inversió: avaluació, incentius al microfinançament.
- Tractament fiscal de la remuneració: opcions sobre accions, *patent box*.
- Compensació de pèrdues i tractament de les despeses: llibertat d'amortització, plena compensació de pèrdues, monetització deduccions I+D+i.

Mesures tributàries complementàries: residència fiscal de les persones físiques i deslocalització, tributació internacional de les rendes del treball, teletreball, treballadors impatriats, creadors de contingut digital.

serveis digitals i el Pilar I), registre nacional/càlcul unificat a la UE amb repartiment per consum en matèria de joc en línia i *streaming*, avenços per a la tributació comuna de la renda empresarial a la UE, mesures per evitar l'elusió de l'establiment permanent, aplicació del concepte tributari de cànon en l'àmbit dels serveis digitals), anàlisi de les opcions de tributació dels enviaments a domicili en l'experiència comparada, obligacions dels mitjancers en l'economia col·laborativa, i el reforç de la cooperació i l'intercanvi d'informació en matèria de criptoactius, *tokens* i ICO (*initial coin offerings*).

A continuació, la segona part del capítol IV del *Llibre Blanc* se centra en el foment de la innovació i l'emprenedoria, i formula propostes en matèria de: reducció de la complexitat i la incertesa (finestreta única tributària electrònica i sistemes de consultes); clarificació normativa: IRPF (intercanvi i cessió d'habitatge; finançament col·lectiu i compartició de despeses), impost sobre donacions (finançament col·lectiu i allotjament no retribuit), IVA (lloguer d'habitatges d'ús turístic, bancs de temps i finançament col·lectiu); *sandbox* tributari; reducció d'obligacions tributàries (llinar o franquícia en IVA); sistema opcional de tributació simplificada en l'IRPF coordinat amb la franquícia en IVA; impost de transmissions patrimonials oneroses (exempció d'operacions de quantia reduïda); mesures tributàries de foment de l'emprenedoria i la innovació (incentius a la inversió: avaluació i incentius al microfinançament); tractament fiscal de la remuneració (opcions sobre accions, *patent box*); compensació de pèrdues i tracta-

Quadre 3. Dimensions i variables incloses en el disseny de l'índex INDITEC (basat en ISORA 2020)



Font: elaboració dels autors sobre la base de l'enquesta ISORA 2020.

ment de les despeses en empreses emergents (llibertat d'amortització, plena compensació de pèrdues i monetització de les deduccions per I+D+i), i mesures tributàries complementàries (residència fiscal de les persones físiques i deslocalització, tributació internacional de les rendes del treball, teletreball, treballadors impatriats i creadors de contingut digital).

3. La transformació digital de les administracions tributàries

Com hem avançat en la introducció, en aquest apartat utilitzem l'índex d'innovació, digitalització i tecnologia en l'administració tributària (INDITEC) elaborat pel CIAT per oferir un panorama de com les administracions tributàries estan avançant en l'aprofitament de les noves tecnologies per fomentar en compliment voluntari i millorar l'eficiència del control del coactiu.

Les dimensions d'anàlisi identificades per a la construcció de l'INDITEC (sobre les quals es calculen índexs parcials en cada cas) són quatre. La primera es denomina "Innovació tecnològica" i inclou variables referides a l'ús efectiu de tècniques i eines innovadores orientades a la gestió tributària com ara la ciència analítica de dades, la computació en el núvol, la intel·ligència artificial, la tecnologia de registre distribuït o cadena de blocs (*blockchain*), les interfícies de programació d'aplicacions (API), les tecnologies d'identificació digital, els assistents virtuals, els sistemes de govern de dades i l'automatització robòtica de processos.

La segona dimensió està vinculada amb l'adopció d'eines avançades orientades a la "Millora del compliment" i engloba variables relacionades amb la utilització/implementació d'enfocaments cooperatius específicament dirigits als grans contribuents, tècniques cognitivoconductuals basades en el comportament, la facturació electrònica obligatòria (per a un conjunt o tots els contribuents), l'exigència de dispositius fiscals electrònics (per a un grup o tots els contribuents), així com les declaracions preomplenes —esborranys— per la mateixa AT (amb diferents variants).

La tercera dimensió considerada al·ludeix al procés de "Digitalització operativa" i es relaciona amb diferents indicadors que il·lustren la transformació digital dels principals processos interns de les AT (registre, declaració i pagament d'obligacions), especialment aquells en què la disponibilitat de mitjans digitals és considerada un avantatge relatiu respecte de pràctiques o mètodes més tradicionals. Així s'inclouen les ràtios de pagament electrònic, les ràtios de presentació electrònica en els principals tributs (impost sobre la renda i impost al valor afegit), l'ús efectiu de canals digitals de contacte per serveis al contribuent i la disponibilitat de canals digitals de registre tributari.

Una última dimensió, denominada "Recursos i pressupost", apunta a reflectir la disponibilitat i la utilització efectiva dels recursos humans i econòmics disponibles per a les AT. Les variables incloses comprenen els nivells de formació acadèmica de la plan-

Quadre 4. Índexs per dimensions i global (INDITEC) i percentatges globals de resposta. Mitjanes simples per a grups seleccionats de països

Codi	Grups de països	Innovació tecnològica	Millora del compliment	Digitalització operativa	Recursos i pressupost	INDITEC (Total)	Percentatge resposta
ISORA	ISORA	0,37	0,46	0,46	0,61	0,48	91%
AOP	Àsia Oriental i Pacífic	0,42	0,45	0,30	0,56	0,43	87%
EAC	Europa i Àsia Central	0,49	0,60	0,68	0,70	0,62	94%
ALC	Amèrica Llatina i el Carib	0,31	0,39	0,49	0,68	0,47	95%
MNA	Orient Mitjà i Nord d'Àfrica	0,48	0,50	0,56	0,58	0,53	92%
AMN	Amèrica del Nord	0,69	0,40	0,65	0,68	0,60	93%
ASU	Àsia del Sud	0,18	0,37	0,37	0,50	0,35	90%
ASS	Àfrica subsahariana	0,25	0,36	0,25	0,49	0,34	87%
Baix	Ingrés baix	0,25	0,34	0,15	0,47	0,30	86%
Mitjà-baix	Ingrés mitjà-baix	0,29	0,46	0,38	0,54	0,42	88%
Mitjà-alt	Ingrés mitjà-alt	0,32	0,42	0,50	0,64	0,47	92%
Alt	Ingrés alt	0,53	0,54	0,60	0,69	0,59	94%
CIAT	Membres CIAT	0,46	0,53	0,64	0,66	0,57	96%
No-CIAT	No membres CIAT	0,35	0,44	0,41	0,59	0,45	90%
OCDE	Membres OCDE	0,63	0,63	0,71	0,72	0,67	96%
No-OCDE	No membres OCDE	0,29	0,41	0,38	0,58	0,41	90%
ESP	Espanya	0,75	0,60	0,82	0,66	0,71	97%

Font: elaboració dels autors sobre la base de l'enquesta ISORA 2020.

tilla (grau i postgrau universitari), la quantitat d'habitants i de contribuents de l'impost sobre la renda personal per cada empleat, el nivell de despeses operatives en TIC (tecnologies de la comunicació i la informació) en percentatges del PIB i en percentatges del pressupost operatiu, el nivell de despeses de capital i el pressupost total (ambdós en percentatges del PIB), i el cost de recap-tació com a mesura de relació entre els ingressos fiscals recap-tats i les despeses operatius vinculats.

Una vegada definides les dimensions i variables a utilitzar (totes a partir de dades provinents de l'enquesta ISORA), es van efectuar alguns ajustaments estadístics per assegurar una ponderació homogènia i proporcional de cadascuna d'elles. Les dades van ser normalitzades (valors entre 0 i 1) amb un procediment estàndard amb la finalitat de construir quatre índexs per cada dimensió. Després, el procediment d'agregació a l'índex INDITEC es va realitzar assignant, a cadascun dels índexs parcials, un pes relatiu equivalent. L'equació resultant, per a cada país "i" (156) en el moment "t" (2019), és la següent:

$$INDITEC_i = \frac{1}{4} \times Innovació_i + \frac{1}{4} \times Compliment_i + \frac{1}{4} \times Digitalització_i + \frac{1}{4} \times Recursos_i$$

El valor de l'índex INDITEC per a l'"univers ISORA" se situa en 0,48 amb dades corresponents a l'any fiscal 2019, amb un percentatge de resposta —per a les 29 variables seleccionades— del 91%.

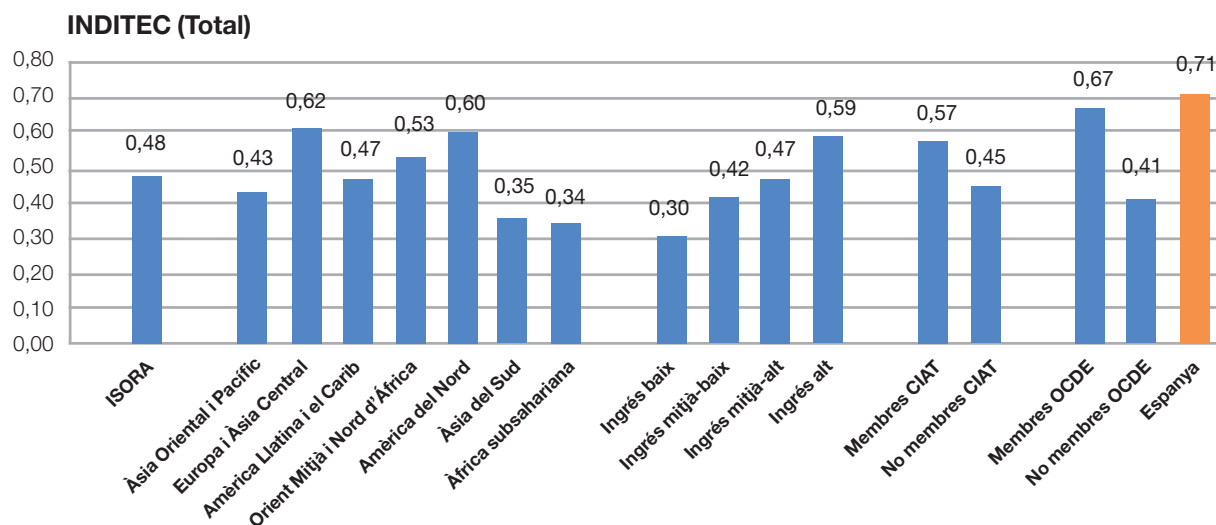
L'anàlisi per diferents agrupaments de països mostra alguns resultats d'interès. Per exemple, les mitjanes calculades en desagregar

per regió geogràfica posen en evidència grans bretxes quant a la utilització/implementació d'instruments innovadors per a la gestió tributària i l'avenç en matèria de digitalització operativa. En les quatre dimensions, les regions de millor compliment són Amèrica del Nord i Europa i Àsia Central. Seguint els criteris de classificació del Banc Mundial, es detecta una clara associació positiva on els valors mitjans de tots els índexs calculats creixen amb el nivell de renda i assoleixen el seu màxim en el grup de països d'ingrés alt, i són les bretxes més notòries pel que fa a les dimensions d'innovació tecnològica i digitalització operativa. El conglomerat de països membres del CIAT mostra millor comportament en les quatre dimensions respecte dels països que van participar a ISORA 2020 i no són membres d'aquesta institució (No-CIAT). Quelcom similar es pot constatar per al conjunt de països de l'OCDE (Organització per a la Cooperació i en Desenvolupament Econòmic) davant els no membres de l'organisme, amb diferències encara més significatives.

D'altra banda, Espanya mostra un comportament molt positiu en les dimensions d'innovació tecnològica i digitalització operativa, i un nivell conforme amb el de la mitjana dels països del seu entorn en matèria de millora del compliment, mentre que la seva puntuació en recursos i pressupost es troba per sota de la mitjana dels països equiparables en termes de nivell de renda.

Totes aquestes tendències generals es confirmen en agregar els índexs per dimensions (amb ponderacions equivalents) i conjugar-se en l'índex sintètic INDITEC. Per regions, mentre que algu-

Gràfic 1. Índex INDITEC. Mitjanes simples per a grups de països.



Font: elaboració dels autors sobre la base de l'enquesta ISORA 2020.

Quadre 5. Distribució dels països segons quartil i en total de l'índex INDITEC. Nombre de països per a grups seleccionats de països.

Grups de països	INDITEC Quartil 1	INDITEC Quartil 2	INDITEC Quartil 3	INDITEC Quartil 4	INDITEC Total
ISORA	39	39	39	39	156
Àsia Oriental i Pacífic	8	8	8	2	26
Europa i Àsia Central	2	8	13	26	49
Amèrica Llatina i el Carib	10	6	6	9	31
Orient Mitjà i Nord d'Àfrica	0	1	3	0	4
Amèrica del Nord	0	0	1	1	2
Àsia del Sud	2	3	1	0	6
Àfrica subsahariana	17	13	7	1	38
Ingrés baix	9	6	3	0	18
Ingrés mitjà-baix	11	18	9	3	41
Ingrés mitjà-alt	13	9	12	12	46
Ingrés alt	6	6	15	24	51
Membres CIAT	4	6	9	16	35
No membres CIAT	35	33	30	23	121
Membres OCDE	0	2	12	24	38
No membres OCDE	39	37	27	15	118

Font: elaboració dels autors sobre la base de l'enquesta ISORA 2020.

nes exhibeixen valors mitjans per sobre de la mitjana global (0,48), l'Amèrica Llatina i el Carib s'ubica a penes per sota (0,47) i d'altres apareixen més endarrerides. Per nivell d'ingrés es comprova una clara relació positiva, amb una bretxa molt important entre els grups de països d'ingrés baix (0,30) i d'ingrés alt (0,59).

Els grups de països que formen part del CIAT i de l'OCDE mostren mitjanes de l'INDITEC molt superiors respecte de la resta de jurisdiccions, mentre que Espanya se situa, malgrat les seves mancances en recursos i pressupost, per sobre de les esmentades mitjanes, i obté un resultat global clarament positiu. A partir de la construcció de l'índex INDITEC per als països participants a ISORA 2020, es va obtenir una classificació individual i es va distribuir la mostra total en quartils de 39 països cada un d'acord amb el resultat obtingut. Els països d'Europa i Àsia Central i d'Amèrica del Nord es concentren majoritàriament en els dos quartils de més valors (3 i 4), a diferència de la resta de regions. En termes relatius, la gran majoria dels països membres del CIAT, més del 70% (25 de 35), s'ubica en els quartils 3 i 4, la qual cosa s'incrementa en el cas dels països de l'OCDE, on més del 95% d'aquests cauen dins d'aquests dos quartils⁴.

Finalment, el gràfic 2 mostra la relació existent entre els valors assolits en l'índex d'innovació, digitalització i tecnologia i la variable cost de recaptació. Al principi, la descripció dels valors estil·litzats

—la disminució del cost de recaptació amb el nivell de renda i l'augment del valor de l'INDITEC amb aquesta mateixa variable— indicaria que aquestes dues dimensions haurien de mostrar una clara correlació (inversa, a més valor de l'INDITEC, menor cost de recaptació). El resultat d'una regressió lineal simple dona suport a aquesta intuïció amb importants matisos: la relació inversa existeix —coeficient negatiu de la variable explicativa—, però el nivell explicatiu és molt reduït ($R^2 = 0,118$). Com es ressalta al gràfic, amb un nivell d'innovació, digitalització i tecnologia similar es poden presentar valors del cost de recaptació molt diferents (Surinam/Burundi), així com, sobretot —com mostra l'acumulació de punts en aquesta àrea— amb nivells de l'INDITEC molt diferents el cost de recaptació pot ser similar (Bòsnia i Hercegovina/Dinamarca).

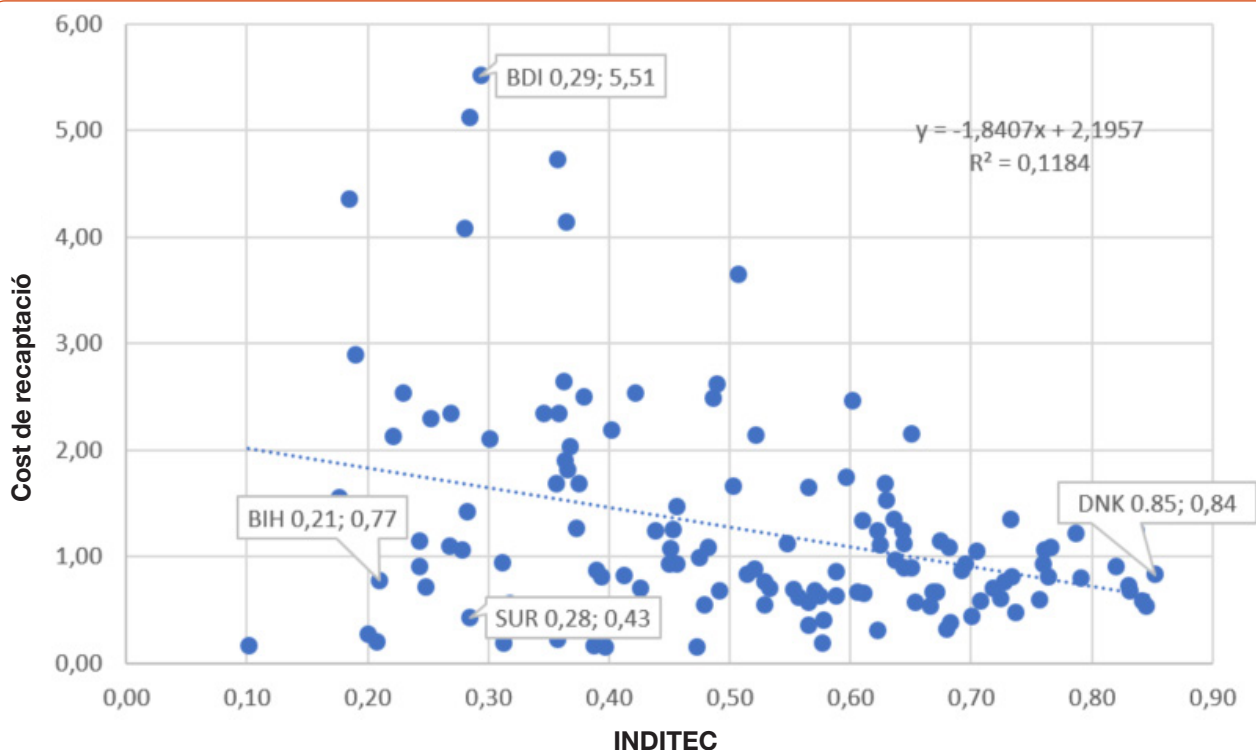
L'anterior no mostra sinó l'atenció que cal deixar a les circumstàncies específiques de cada país a l'hora de valorar l'activitat de la seva administració tributària i, en particular, els condicionants externs a la seva activitat i les competències que poden determinar el valor dels indicadors sintètics (entre ells, i fonamentals, la dimensió del país i les possibles economies d'escala de l'administració, el nivell "normatiu" dels impostos en cada jurisdicció, així com les particularitats de les opcions d'organització política, social i administrativa de cada país).

Reflexions finals

A Espanya hi ha infraestructures, capital humà i iniciatives empresarials amb el potencial d'aprofitar les noves tecnologies i els

⁴ Espanya se situa en el quartil 4.

Gràfic 2. Relació entre INDITEC i cost de la recaptació.



Font: elaboració dels autors sobre la base de l'enquesta ISORA 2020.

mercats emergents, però per a això el sistema fiscal ha d'assegurar la igualtat de condicions amb les empreses no residents, la seguretat jurídica dels seus mercats i activitats, i un entorn favorable per a l'assumpció dels riscos que comporten la innovació i l'emprenedoria. Les propostes del *Llibre Blanc*, resumides molt succintament en aquest article, podrien contribuir, juntament amb les múltiples aportacions d'altres grups, empreses i institucions⁵, a debatre sobre les millors opcions per adaptar el sistema fiscal espanyol a aquest segle XXI.

D'altra banda, l'administració tributària també pot i ha d'incorporar els nous desenvolupaments tecnològics i les innovacions en la gestió per afavorir el compliment voluntari i reforçar-ne el coactiu. Sense ser l'únic element per aconseguir l'èxit d'una administració tributària, el panorama exposat en aquest article mostra la importància d'aquestes innovacions i com s'estan adoptant, sobretot en els països més desenvolupats, entre els quals Espanya se situa

en molt bon lloc malgrat les seves limitacions en termes de recursos, cosa que encara incrementa el mèrit dels èxits assolits.

Des del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias seguim cooperant amb els nostres països membres per millorar l'eficiència i equitat de les administracions tributàries, amb els nostres programes de formació, investigació i assistència tècnica, aportant noves eines com el programari lliure per a la tributació de les activitats digitals no residents (Digital Economy Compliance, DEC) —en procés d'implantació a Bolívia, Guatemala, Panamà, Nigèria i Hondures, entre d'altres— o el programa d'anàlisi estadística avançada i intel·ligència artificial per a la detecció d'anomalies en la facturació electrònica (e-IAD: Electronic Invoice Anomalies Detector), desenvolupat amb experts de les administracions tributàries dels nostres països membres i amb la col·laboració dels enginyers informàtics de Microsoft⁶. ■

⁵ Vegeu, per exemple, l'IEB Report 3/2021, centrat en l'impacte de la digitalització en els sistemes fiscals.

⁶ Des de la pàgina web de CIAT (www.ciat.org) es pot accedir a la informació detallada sobre aquestes activitats, estudis, publicacions, bases de dades, etc.

OPINIÓ PÚBLICA I FISCALITAT: UNA ANÀLISI SOCIOLÒGICA DEL SISTEMA FISCAL ESPANYOL

María Goenaga Ruiz de Zuazu
Universitat Complutense de Madrid

Com bé afirmava fa dècades Schmolders (1975), no es pot dur a terme una política financera i tributària sense comptar amb l'element humà al qual es dirigeix: els i les contribuents. En aquest sentit, és clau analitzar l'opinió pública fiscal de qualsevol país per avaluar el seu nivell de cultura fiscal¹, així com per assegurar l'èxit de qualsevol decisió a l'entorn del sistema fiscal.

En termes generals, les opinions es refereixen a les avaluacions (a favor o en contra) sobre alguna cosa, i quan aquestes opinions són relativament estables parlem d'actituds perquè estan carregades de significat per a qui les defensa. Les actituds fiscals han estat objecte d'estudi per a diverses disciplines acadèmiques, com ara l'economia pública, la sociologia fiscal, la psicologia econòmica o la ciència política. Totes elles se centren a desxifrar quins són els factors que condicionen el comportament de la ciutadania davant del fet fiscal (ingrés i despesa pública). Perquè són moltes les variables que afecten el compliment tributari; si bé algunes són de tall econòmic, moltes d'altres són politicoinstitucionals i fins i tot de caràcter psicosocial, i contradiuen el model racional d'Allingham i Sandmo (1972).²

¹ "... conjunt d'idees, valors i actituds que inspiren i orienten la conducta de tots els actors socials que intervenen en la configuració de la realitat fiscal d'un país." (Goenaga, 2012: 43).

² Derivada de l'"economia del crim", sostenien que les persones paguen els seus impostos sota amenaces de ser auditades o ser penalitzades.

En l'àmbit tributari, supeditat a la desagradable idea de coacció, trobem amb facilitat persones o grups amb aversió fiscal³ o, com a actitud més extrema, amb resistència fiscal⁴; mentre que d'altres poden desenvolupar actituds particularment favorables sempre que hagin estat socialitzats en aquesta posició. Si bé aquestes actituds negatives poden estar associades específicament a la moral fiscal⁵, concepte directament relacionat amb l'(in)compliment tributari, no és excloent, ja que de forma més àmplia poden estar en molts casos associades amb la baixa assimilació o comprensió de les seves responsabilitats tributàries com a part de la ciutadania.

Per tot això, en aquest article analitzem descriptivament i des d'una perspectiva sociològica les variables que millor expliquen les opinions i actituds fiscals de la ciutadania espanyola envers

³ Com afirma Cicuéndez (2018: 90): "Va ser Seldon (1979) qui va encunyar el concepte d'*aversió fiscal*, referint-se a una barreja d'actituds que oscil·len entre l'evitació dels impostos i l'evasió, que es produeix quan el contribuent observa que la despesa pública a què es destinen els seus impostos no es correspon amb els objectius que estima adequats o necessaris".

⁴ Actitud d'aquells ciutadans/es que, en cas de tenir oportunitat, no es comportaran de manera responsable ni solidària davant del fet tributari.

⁵ "La disposició intrínseca a pagar impostos que prové d'una obligació moral o d'un sentiment que pagar impostos és una contribució a la societat." (Frey i Torgler, 2006: 140).

el seu sistema fiscal. Moltes de les variables afectaran els nivells de la seva moral fiscal, però en conjunt ens serveixen per avaluar el nivell de cultura fiscal dels espanyols i les espanyoles.

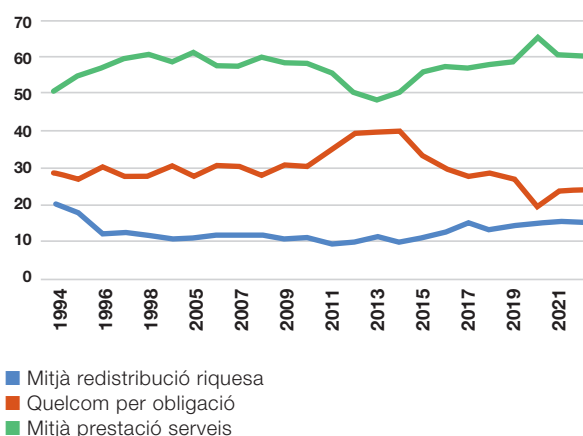
Funcionalitat dels impostos

Coneix la ciutadania espanyola per què i per a què són els impostos? No hi ha dubte que aquesta seria la primera i principal pregunta que ens hauríem de fer per avaluar la cultura fiscal espanyol.

El gràfic 1 mostra com l'opinió pública espanyola manté clara la seva percepció sobre la funcionalitat dels impostos: són, per a la majoria, amb tendència ascendent i un repunt ressenyable en plena pandèmia (2020), un mitjà per poder prestar serveis públics i prestacions socials; força (de mitjana, gairebé 3 de cada 10) els consideren una cosa a què els obliga l'Estat sense saber gaire bé per què, tot i que aquesta opinió sembla que decreix des del 2015 (Goenaga, 2018: 129), i, finalment, els/les que menys, consideren els impostos com un mitjà de redistribució de la riquesa.

Respecte al "per a què", si bé ja el gràfic anterior donava la idea que la funcionalitat redistributiva dels impostos no està del tot

Gràfic 1. Evolució de les opinions sobre la funcionalitat dels impostos a Espanya (1994-2022)



Font: elaboració pròpia a partir del CIS¹

(1) Pregunta: "M'agradaria que em digués quina de les frases següents reflecteix millor la seva opinió sobre els impostos: 'Els impostos són un mitjà per redistribuir millor la riquesa en la societat', 'Els impostos són una cosa que l'Estat ens obliga a pagar sense saber molt bé a canvi de què' i 'Els impostos són necessaris perquè l'Estat pugui prestar serveis públics'".

interioritzada⁶, observem com la ciutadania espanyola expressa unanimitat (84,4 %⁷) en els escassos esforços de l'Administració per explicar la destinació dels impostos (CIS, 2022).

Finalment, subratllem com una majoria de l'opinió pública espanyola (IEF, 2021: 29) reafirma any rere any la utilitat de tota l'oferta pública de serveis i prestacions, i com rebutja àmpliament la iniciativa privada per gestionar-los o finançar-los (IEF, 2021: 31).

Pressió fiscal subjectiva⁸

Quants impostos creiem que paguem i quines variables poden estar afectant aquesta valoració? En general, la literatura ha demostrat com la ciutadania no té una percepció realista sobre el cost dels serveis públics i prestacions socials⁹, fet que, unit a la complexitat del mateix sistema fiscal, la porta a subestimar sistemàticament les càrregues fiscals (Citrin, 1979; Downs, 1960; Kristensen, 1982; Winter i Mouritzen, 2001). Com a conseqüència, pot demandar increments de despesa pública, ja que no disposa d'informació real, com observàvem en l'epígraf l'anterior sobre el desconeixement sobre la destinació dels impostos.

Tanmateix, i com demostra el gràfic 2, en el cas espanyol sembla que la COVID-19 ha provocat un punt d'inflexió en aquesta predisposició històrica a sobreestimar la quantitat d'impostos que es paguen a Espanya. Trobem una tendència descendent des del 2014 i és el 2020, en plena pandèmia, quan la pressió fiscal subjectiva troba el seu punt més baix. Aquesta realitat sembla que es corrobora amb la variable comparada, ja que també hi observem un gir arran de la crisi sanitària, i la ciutadania espanyola ja no es considera tan allunyada de l'europea en termes impositius. De fet, si bé a Espanya suportem una pressió fiscal menor que la del nostre entorn comunitari (UE28), històricament l'opinió pública espanyola considerava que pagàvem més que altres països més avançats d'Europa.

No podríem fer una avaluació precisa de les actituds i preferències ciutadanes davant dels impostos si, com bé apuntava

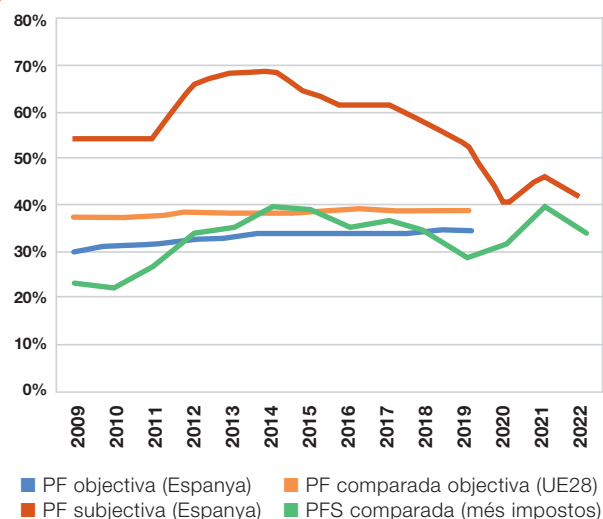
6 Així ho corrobora l'últim estudi de l'IEF (2021: 21), en el qual s'exposa que l'opinió pública espanyola afirma l'escassa capacitat per redistribuir la riquesa que tenen els impostos.

7 Opinió que es manté pràcticament estable en els últims 4 anys en què s'ha mesurat aquesta variable.

8 Sentiment, creença o percepció de la magnitud de la càrrega fiscal suportada individualment (Alvira, López i Delgado, 2000: 145).

9 Teoria de la il·lusió financera (Puviani, 1972).

Gràfic 2. Evolució de les opinions sobre la pressió fiscal objectiva i subjectiva tant d'Espanya¹ com en comparació amb la UE² (2009-2022)³



Font: elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (2019: 167) i CIS (2009-2022⁴)

(1) En el gràfic es denomina "PFS comparada (més impostos)".

(2) En el gràfic es denomina "PFS comparada objectiva (UE28)".

(3) En aquest gràfic es comparen percentatges de dades econòmiques objectives, amb percentatges referents a dades d'opinió. En aquest sentit, no busquem comparar quantitats sinó, més aviat, tendències.

(4) Preguntes: PF subjectiva: "Diria vostè que el que els/es espanyols/les paguem en impostos és molt, regular o poc?"; PFS comparada (més): "I en comparació amb altres països més avançats d'Europa, pensa vostè que a Espanya es paguen més, igual o menys impostos?"

Hansen (1998), no avaluem aquests amb la seva contrapartida: la despesa pública.

Aquella part de la ciutadania que vol més serveis públics sense suportar més càrrega fiscal pot estar avaluant diversos aspectes clau: el tipus de despesa i la justícia fiscal percebuda (Newton i Confalonieri, 1995); així com la relació d'intercanvi fiscal i fins i tot la gestió de l'oferta pública de serveis i prestacions socials.

Pel que fa al tipus de despesa, l'opinió pública espanyola (IEF, 2021: 27) corrobora la sanitat com el seu servei públic "estrella", que, sobre tots els altres, justifica el pagament dels impostos; i, juntament amb l'educació i els serveis socials, són els tres que consideren més útils i necessaris (IEF, 2021: 29).

A més, les dades del CIS (2022) confirmen com la majoria de la ciutadania espanyola (75,8 %) donaria suport a un increment

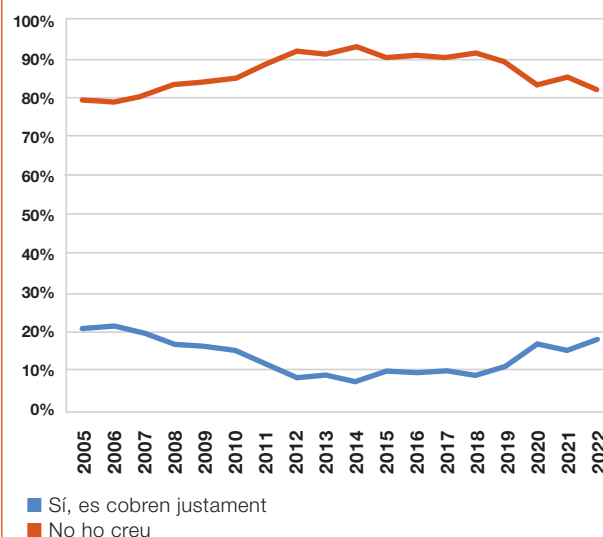
d'impostos¹⁰ per salvaguardar el medi ambient. Aquest fet està alineat amb altres dades d'opinió del mateix estudi del CIS, on són diverses les àrees a les quals la majoria dels espanyols i les espanyoles consideren que es dediquen molt pocs recursos, entre aquestes, "la protecció al medi ambient". Es podria indagar també si, per a aquelles altres àrees considerades deficitàries¹¹ en despesa pública (sanitat, investigació en ciència i tecnologia i medi rural), la ciutadania estaria igualment disposada a fer un esforç fiscal més gran. Perquè, del que no hi ha cap dubte, segons les dades demoscòpiques, és que amb la pandèmia la ciutadania espanyola es mostra més predisposada davant del fet fiscal: 4 de cada 10 espanyols expressen que prefereixen "millorar els serveis públics, encara que s'hagin de pagar més impostos" (CIS, 2022).

Quant a la variable justícia fiscal percebuda, les dades del CIS mostren com més de les tres quartes parts de la societat espanyola expressa històricament que el sistema fiscal espanyol no és just, percepció que s'ha anat aguditzant en els últims deu

10 "Impostos sobre productes o activitats contaminants o poc beneficiosos per a la salut".

11 Hem considerat com a tals aquelles que han obtingut un suport superior al 70%.

Gràfic 3. Evolució de les opinions sobre la justícia fiscal percebuda (2005-2022)



Font: elaboració pròpia a partir de CIS (2005-2022)

anys (Goenaga, 2018: 131). Però a més, com podem observar al gràfic 3, en èpoques de crisi sembla que es visibilitza una mica més la progressivitat dels impostos, tot i que encara de forma molt insuficient a instàncies de la ciutadania.

Una altra variable que pot estar afectant la pressió fiscal subjectiva és el que des d'una perspectiva sociològica coneixem com "relació d'intercanvi fiscal". Ja Onrubia-Fernández i Sánchez-Fuentes (2017) confirmen la despesa pública com la contraprestació rebuda per part de l'Estat per les aportacions realitzades a través del fet fiscal.

Segons dades del CIS, hi ha un corrent d'opinió negativa entre la ciutadania espanyola sobre aquest intercanvi (gràfic 4), que sembla que "es relaxa en moments de crisi (2009 i 2020) potser per una major visibilització de la importància i necessitat de serveis públics i prestacions socials bàsiques".

Finalment, per poder fer una anàlisi més àmplia d'aquesta percepció negativa, avaluem la satisfacció de la ciutadania espanyola sobre l'oferta pública de serveis i prestacions i la seva gestió.

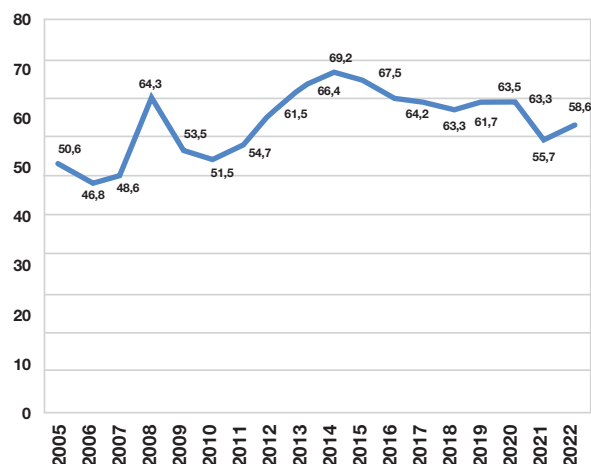
La satisfacció dels espanyols i les espanyoles és moderada (IEF, 2021: 12), tot i que és més gran entre els majors de 65 anys (*ibid.*: 13), i quant a serveis públics concrets, l'educació i la sanitat obtenen valoracions lleugerament superiors (*ibid.*: 16), que, com a "universals" (polítiques majoritàries), altres estudis han confirmat que tenen més suport (Korpi, 1980; Sanders, 1988; Esping-Andersen, 1990; Papadakis, 1993; Rothstein, 2001; Svallfors, 2003); mentre que les pensions i el sistema de justícia són les més mal puntuades (CIS, 2022), potser pel seu caràcter més "selectiu". A més, es pot destacar com la ciutadania espanyola expressa que l'oferta pública de serveis i prestacions socials no ha millorat en els últims 5 anys i té ampli marge de millora (*ibid.*: 17).

Pel que fa a la gestió dels diners públics, l'opinió pública espanyola mostra la seva majoritària satisfacció: gairebé set de cada deu enquestats l'últim any afirma que la majoria dels serveis públics o prestacions estan ben gestionats (IEF, 2021: 30). De nou, són la sanitat i l'educació els que millors opinions mereixen: són els dos serveis públics als quals s'associa una millor gestió.

Percepció social del frau

Com percebem el frau fiscal? Ens afecta en el nostre comportament tributari?

Gràfic 4. Evolució de les opinions sobre la relació d'intercanvi fiscal negativa a Espanya (2005-2022)



Font: elaboració pròpia a partir del CIS¹

(1) Pregunta: "En general, tenint en compte els serveis públics i les prestacions socials existents, diria vostè que, en conjunt, la societat es beneficia molt, bastant, poc o gens del que paguem a les administracions públiques en impostos i cotitzacions?".

Com apunta un estudi recent (Novo, Díaz i Ruesga, 2020: 115), el frau fiscal percebut influeix positivament en la pressió fiscal subjectiva que analitzàvem en l'epígraf anterior.

L'interès sociològic sobre el frau fiscal està plenament justificat, ja que, si bé aquest pot ser un acte individual, el seu determinant té un component social, com és l'incompliment de les normes (Goenaga, 2014). De fet, s'ha demostrat (Onu i Oats, 2014) com el comportament tributari dels altres influeix sobre el nostre propi. En concret, i principalment, ens afecta el comportament dels nostres referents més propers (amics, família, companys de feina...), cosa que es coneix com "normes subjectives"; així com el d'aquells que són al nostre mateix "grup" (per exemple, estar aturat, ser dona, etc.), ja que poden compartir problemàtiques i necessitats comunes, normes descriptives.

De fet, les dades del CIS (2022)¹² mostren un ampli rebuig cap a comportaments tributaris fraudulents dels referents més propers (família, amics i veïns, en aquest ordre).

12 Pregunta 27: "I creu que, en general, aquest tipus de comportaments descrits anteriorment podrien ser tolerats en alguna mesura, o no podrien ser tolerats per...?".

Les dades demoscòpiques no deixen lloc al dubte: el frau fiscal afecta (98 %) (IEF, 2021: 45); la ciutadania espanyola no ho justifica (71,1 %) (*ibid.*: 46) sota cap circumstància, mentre que fa anys sí que esgrimia alguna “excepció” (gràfic 2.18) (*ibid.*: 47), i les seves principals causes són administratives, tot i que a força distància, morals (*ibid.*:42). La crisi ha produït un canvi en la percepció del ciutadà mitjà espanyol respecte al frau (Dominguez *et al.*, 2014; Ortiz i Portillo, 2018): la tolerància envers el frau disminueix.

El gràfic 5 resumeix els principals efectes del frau fiscal, entre els quals la disminució de recursos i les injustícies són, històricament, els dos més importants; i augmenten al llarg de la sèrie les variables “desmotiva” i “pressió fiscal”, principalment en períodes de crisi.

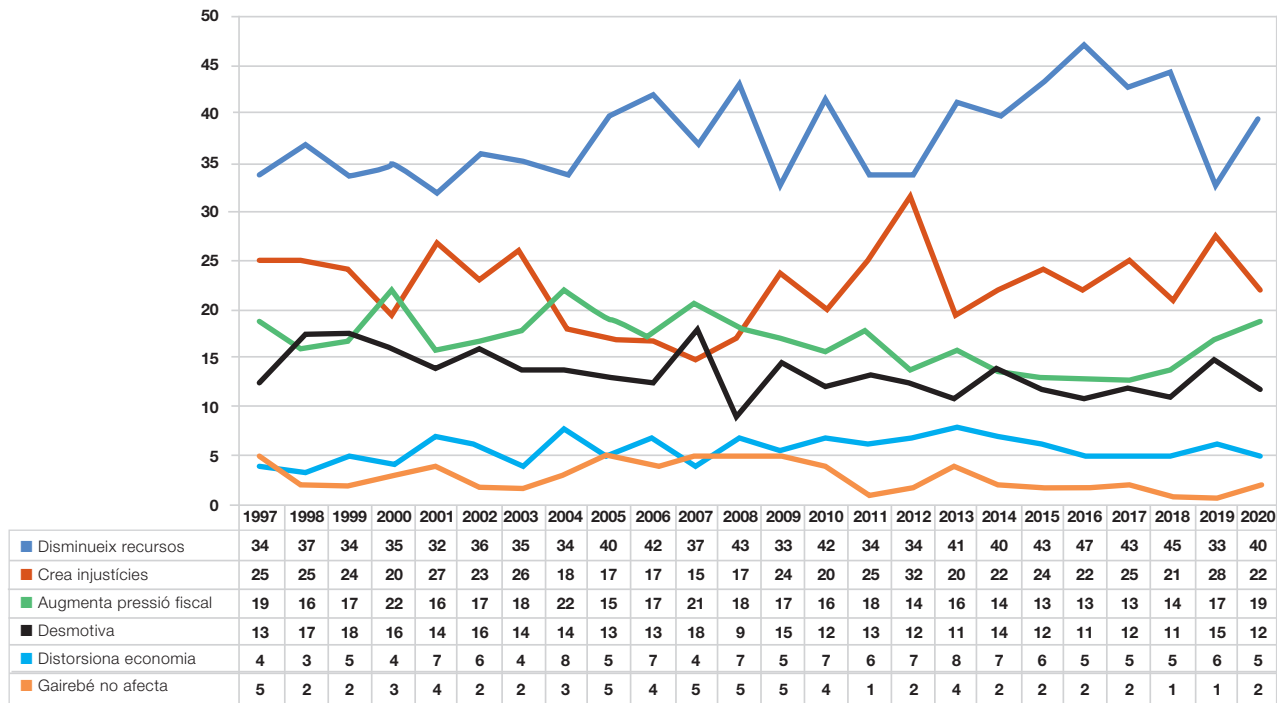
Conclusions i reflexions finals

Aquest article ha int visibilitzar les principals variables que estan determinant que el comportament tributari dels espanyols i les espanyols sigui més o menys responsable.

Les dades demoscòpiques demostren com, en períodes de crisi, l’opinió pública posa de manifest una menor tolerància al frau però també una menor satisfacció amb l’oferta pública de serveis i prestacions socials. A més, la crisi sanitària recentment viscuda ha provocat efectes positius sobre les actituds ciutadanes: s’ha aconseguit reduir la sobreestimació de la quantitat d’impostos pagats, s’entreveu una millora en la percepció de la progressivitat del sistema tributari i també es reforça la injustificació cap al frau fiscal.

Conèixer les opinions i actituds de la ciutadania espanyola envers el seu sistema fiscal hauria de ser una eina clau per a qualsevol actor implicat en les polítiques públiques. Del que no hi ha cap dubte és que ens trobem en un moment històric molt favorable per reforçar determinades actituds, visibilitzar la gestió tributària i seguir treballant per informar sobre la progressivitat del sistema i el cost de les prestacions i els serveis públics. ■

Gràfic 5. Evolució de les opinions sobre els efectes del frau fiscal (1997-2020)



Font: IEF (2021: 45)

Referències bibliogràfiques

- Allingham, M. G. i Sandmo, A.** (1972), "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1: 323-338.
- Arribá, A., Calzada, I. i Del Pino, E.** (2006). *Los ciudadanos y el Estado de bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alvira, F., López, J. i Delgado, M.L.** (2000). *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cicuéndez, R.** (2018). *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano: Análisis de las actitudes y preferencias de los españoles*. Madrid: INAP.
- CIS** (2022), "Opinión pública y política fiscal", estudio CIS n.º 3374. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Citrin, J.** (1974), "Do People Really Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending", *National Tax Journal*, 32 (2): 113-129.
- Downs, A.** (1960). "Why the Government Budget is too small in Democracy", *World Politics*, 12 (4): 541-563.
- Esping-Andersen, G.** (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Frey, B. i Torgler, B.** (2006). "Tax morale and conditional cooperation", *Journal of Comparative Economics*, 35(1): 136-159.
- Goenaga Ruiz de Zuazu, M.** (2012). "Elementos principales de la cultura fiscal de América Latina", a J.C. Berganza.; J., Martín i M. Goenaga, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Economía, Documento de trabajo IELAT*, 42, p. 40-59.
- Goenaga Ruiz de Zuazu, M.** (2014). "Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España", *Documento de trabajo* 184. Madrid: Fundación Alternativas.
- Goenaga Ruiz de Zuazu, M.** (2018). "¿Qué hacer para combatir la economía sumergida y el fraude fiscal en España?", a S. Lago (dir.), *Economía sumergida y Fraude fiscal en España*. Madrid: Serie Economía y Sociedad. FUNCAS, p. 119-144.
- Hansen, J.M.** (1998). "Individuals, institutions and Public Preferences over Public Finance", *American Political Science Review*, 92 (3): 513-531.
- IEF** (2021). "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2020", Documento de trabajo IEF, 5/2021. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Korpi, W.** (1980). "Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies: a preliminary comparative framework", *Western European Politics*, 3 (3): 291-316.
- Kristensen, O.P.** (1982). "Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?", *European Journal of Political Research*, 10: 35-52.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** (2019). *Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2009-2019*. Madrid: Secretaría General Técnica Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Newton, K. i Confalonieri, M.** (1995). "Politics, economy, class and taxation", a O. Borre i E. Scarbrough (Eds.), *Beliefs in Government. Volumen three. The scope of Government*. Nueva York: Oxford University Press, p. 149-164.
- Novo, I., Díaz, C. i Ruesga, S.M.** (2020). "Presión y fraude fiscales, predisposición a pagar impuestos y satisfacción personal en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 172: 101-120.
- Onrubia, J.** (2013). "La reforma de la administración tributaria: mitos y realidades". A Esteller-Moré, A. i Durán-Cabré, J. M. (Dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*. Ariel.
- Onrubia-Fernández, J. i Sánchez-Fuentes, A.J.** (2017). "How Costly Are Public Sector Inefficiencies? A Theoretical Framework for Rationalising Fiscal Consolidations". *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11: 1-19.
- Onu, D. i Oats, L.** (2014), "Social norms y tax compliance", *Discussion Paper*, 006-14, Tax Administration Research Center.
- Papadakis, E.** (1993). "Public Opinion, Public Policy and The Welfare State", *Political Studies*, XL: 21-37.
- Puviani, A.** (1972). *Teoría de la ilusión financiera*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Rothstein, B.** (2001). "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", *Rationality and Society*, 13(2): 213-233.
- Sanders, A.** (1988). "Rationality, Self-Interest, and Public Attitudes on Public Spending", *Social Science Quarterly*, 69 (2): 311-324.
- Schmölders, G.** (1975). "La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública", *Hacienda Pública Española*, 34, p. 17-20.
- Svallfors, S.** (2003). "Welfare Regimes and Welfare Opinions: a Comparison of Eight Western Countries", *Social Indicators Research*, 64 (3): 495-520.
- Welch, S.** (1985). "The "more for less". Paradox, Public Attitudes on Taxing and Spending", *The Public Opinion Quarterly*, 49: 310-316.
- Winter, S. i Mouritzen, P.E.** (2001). "Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions", *European Journal of Political Research*, 39: 109-143.

VALORACIÓ DEL SISTEMA FISCAL A PARTIR DE L'EXPERIÈNCIA DELS PROFESSIONALS DE LA FISCALITAT

José María Durán Cabré

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

Alejandro Esteller Moré

Institut d'Economia de Barcelona
i Universitat de Barcelona

Rubén Gimeno Frechel

Consejo General de Economistas de España

Valentí Pich Rosell

Consejo General de Economistas de España

tenen presents els contribuents a l'hora de pagar impostos i la mateixa administració tributària a l'hora de facilitar i garantir la seva correcta aplicació.

Per aquest motiu, i en el marc d'un acord entre l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) del Consejo General de Economistas de España, vam preparar una enquesta sobre el sistema fiscal que s'havia d'enviar als membres del REAF durant tres anys consecutius, entre el 2020 i el 2022¹. Les conclusions que es puguin extraure a partir de l'enquesta no poden substituir, lògicament, les que es poden obtenir per mitjà de la recerca econòmica. Les opinions dels economistes assessors fiscals no són normatives i poden tenir biaixos, però, sens dubte, són d'interès a l'hora d'estudiar el sistema fiscal i debatre sobre com es pot millorar, que és el que hem pretès amb l'enquesta².

1. Introducció

Un element fonamental del sistema fiscal espanyol és el mecanisme de l'autoliquidació en virtut del qual són els mateixos contribuents els que declaren el fet imposable que grava cada impost i el liquiden, és a dir, calculen la quota que els correspon pagar. Això fa que el paper dels assessors fiscals sigui fonamental en el funcionament del sistema fiscal, atès que tot sovint els contribuents acudeixen a professionals per complir les seves obligacions fiscals. Per aquesta raó, resulta especialment interessant, en el cas espanyol, conèixer quina és l'opinió que els assessors fiscals tenen sobre elements rellevants del sistema fiscal espanyol; la seva posició professional els permet tenir un coneixement profund tant sobre la normativa com sobre l'aplicació dels impostos, així com saber de primera mà quins són els elements que més

Les característiques tècniques de l'enquesta s'expliquen a la secció 2. A la 3, analitzem els resultats obtinguts en les preguntes que, de manera, recurrent hem fet cada any. A la secció 4, expliquem els resultats de les preguntes que, en funció de l'actualitat de cada any, hem anat modificant. L'article finalitza amb unes breus conclusions.

1 Un cert precedent el trobem en una enquesta que el 2012 vam fer també entre assessors fiscals. Vegeu Durán-Cabré i Esteller-Moré, 2014.

2 Als Estats Units, l'American National Tax Association va enviar als seus membres una enquesta el 1994 sobre el sistema fiscal americà, que incloïa un grup de preguntes que el 1934 ja s'havien plantejat a professors universitaris experts en fiscalitat. El 2013, l'associació va enviar novament una enquesta similar als seus membres. Vegeu Lim *et al.*, 2013.

2. Característiques tècniques de l'enquesta

Arran de la col·laboració entre el REAF i l'IEB, s'han dut a terme tres onades de l'enquesta en anys consecutius (2020, 2021 i 2022). En les tres³, l'enquesta en línia s'ha enviat per mitjà del correu electrònic del REAF al seu univers d'associats, uns 4.800. En tots els casos, se'ls va donar gairebé dues setmanes per respondre-la. En les dues primeres onades, es va enviar a mitjan mes de març⁴, mentre que en la tercera es va enviar a principis del mes de maig. El percentatge de resposta s'ha situat entre el 10 % (2022) i el 18 % (2021)⁵. Això fa que la representativitat estigui assegurada per a tots els anys, i que el marge d'error se situï per sota del 5 % amb un nivell de confiança del 95 %. En canvi, no hem pogut aconseguir una representativitat estadísticament significativa de les respostes per comunitat autònoma. Per aquest motiu, els resultats que comentarem estan agregats a escala nacional.

El contingut de l'enquesta és tal que cada any conté una sèrie de preguntes recurrents, els resultats de les quals comentarem a la secció 3. Això permet disposar d'una radiografia any rere any dels principals elements del sistema fiscal espanyol, incloent-hi el disseny, l'aplicació, així com la valoració, en tant que és un sistema descentralitzat. També incloem una sèrie de preguntes d'actualitat; per exemple, en l'onada del 2021, vam plantejar preguntes sobre les mesures fiscals dutes a terme arran de la pandèmia de la COVID-19. A la secció 4 d'aquest article, ens centrarem a comentar els resultats de les preguntes de més actualitat i que varien cada any.

Les característiques dels enquestats s'han mantingut bàsicament invariables al llarg de les diferents onades. Per exemple, en la d'enguany:

- El 99,6 % té més de 30 anys; i el 83,2 %, més de 50. En consonància amb aquesta distribució per edats, el 97,1 % té una experiència en el sector de més d'11 anys, i el 87,8 %, de més de 20. El 99,2 % té una categoria professional de sènior o són socis.
- Un 94,0 % desenvolupa la seva feina professional en un des-

³ El detall de les tres onades es pot consultar a partir de <https://sites.google.com/view/aestellermore/home/working-papers?authuser=0>

⁴ En la primera onada, el 95,3 % de les respostes es van rebre abans de l'inici del confinament, el 13 de març. En la segona onada, es van poder plantejar preguntes explícitament relacionades amb l'impacte de la pandèmia sobre el sistema fiscal.

⁵ Del total d'enquestes rebudes, sempre ha calgut descartar-ne alguna (cap al 2022) per considerar que l'enquestat no hi havia posat l'atenció necessària. Essent el temps mitjà de resposta de 7 o 8 minuts, per exemple, el 2021 vam eliminar 5 respostes que van esmerçar un temps inferior a 4 minuts. En tot cas, aquest filtre té un caire residual.

patx d'assessoria fiscal i el 5,3 %, en una empresa dins de l'àrea de fiscalitat; el 89,2 % treballa en un despatx o empresa on el nivell de facturació està per sota d'1 M€.

- Per últim, el 13,7 % dels enquestats és del sexe femení i, pel que fa al nivell de formació, el 88,2 % té una llicenciatura, un màster o un doctorat.

Per tant, més enllà de la representativitat estadística, es tracta d'una enquesta en què el nivell de formació, l'experiència i l'àmbit d'activitat sembla del tot adient per assegurar la consistència i credibilitat de les respostes.

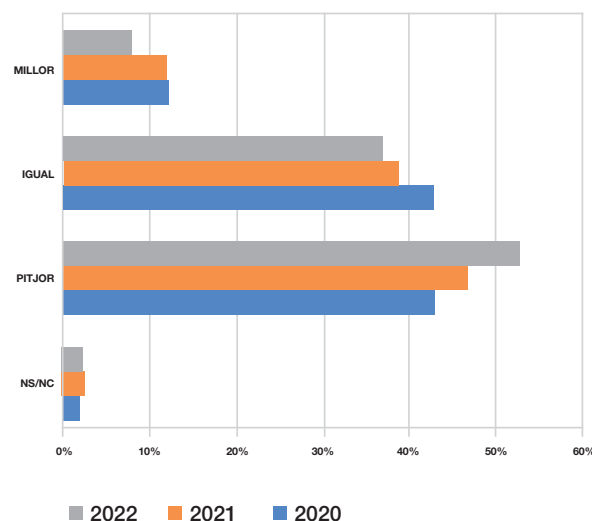
3. Preguntes recurrents

3.1. Valoració global del sistema fiscal

S'ha preguntat als assessors-economistes fiscals sobre la valoració global del sistema fiscal en comparació amb el sistema fiscal de fa 5, 10, 15 i 20 anys. El percentatge de "No sap/no contesta" creix a mesura que es compara amb períodes més allunyats en el temps, però mai no supera el 10%, la qual cosa està en consonància amb l'elevat grau d'experiència professional dels enquestats que hem descrit a la secció anterior. En els dos gràfics següents, es mostra la comparació amb la situació de fa 5 i de fa 15 anys.

D'entrada, destaca que el percentatge d'enquestats que pensen que el sistema fiscal és pitjor que fa 15 anys sempre està per sobre

Gràfic 1. Valoració global del sistema fiscal respecte a l'existent fa 5 anys



Nota: pregunta original: "Com a professional de la fiscalitat, considera que el sistema fiscal espanyol actual és en general pitjor, igual o millor que el de fa 5 anys?".

del 50 %. En canvi, si es compara amb fa 5 anys, aquesta valoració no és tan negativa, tot i que el percentatge d'enquestats que pensen que és pitjor va augmentat, fins al punt d'haver sobrepassat el 50 % en l'última onada. En aquest sentit, podem concloure que la valoració no és positiva i, el que és pitjor, la valoració del curt termini tampoc no ho és. En definitiva, si donem la volta als resultats, *només un 45 % (37 %) valora el 2022 el sistema fiscal com igual o millor que fa cinc (quinze) anys*. Sens dubte, aquesta valoració negativa cal tenir-la ben present a l'hora d'escometre qualsevol reforma fiscal.

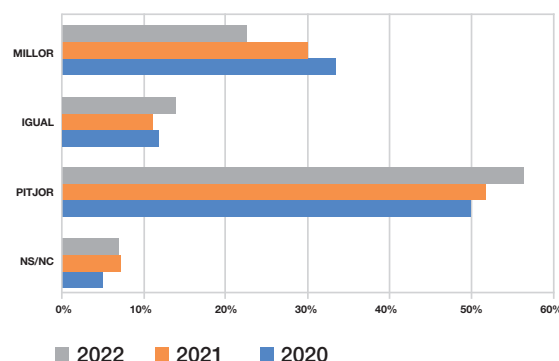
Quins motius hi ha darrere d'aquesta valoració negativa? Just després de la pregunta genèrica de valoració, es preguntava als assessors pels motius que justificaven tal valoració: la normativa dels impostos (s'ha simplificat vs. s'ha complicat), l'import a pagar (és menor vs. és més gran) i el paper de l'administració tributària (ha endurit les seves actuacions vs. facilita el compliment). Els enquestats podien triar fins a dos motius. Al gràfic 3 mostrem els percentatges agrupats per motius, en què el total de motius donats sempre és superior al nombre d'enquestats. Clarament, *els principals motius que determinen la valoració del sistema fiscal, amb diferència, tenen a veure amb la normativa (35-40%) i l'aplicació dels impostos (42-44 %), mentre que la importància donada al nivell de pressió fiscal mai no arriba al 20 % i és, a més, decreixent en el temps*.

Un cop identificats els principals motius, el pas següent és veure el sentit de cadascun dels motius; això és el que mostra el gràfic 4. D'entre els enquestats que han identificat com un motiu de la seva valoració negativa la normativa o la pressió fiscal, la majoria (96-97 %) ho afirmaven en el sentit que la normativa s'havia complicat o bé la pressió fiscal havia augmentat. En canvi, entre els que han identificat com a factor condicionant de la seva valoració negativa l'aplicació del sistema, al voltant d'un 75-80 % consideren que l'Administració ha endurit les seves pràctiques. Aquest últim factor sembla haver guanyat força respecte a la simplificació en el compliment.

3.2. Descentralització fiscal

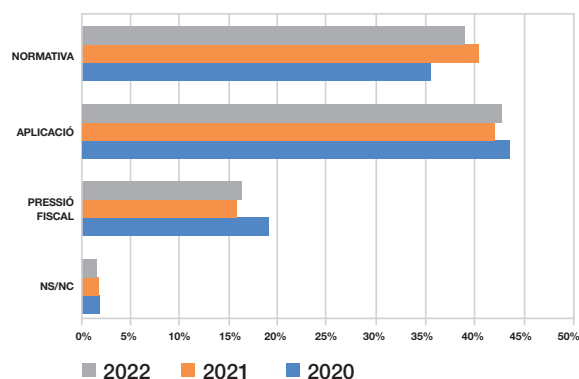
La naturalesa descentralitzada del sistema fiscal espanyol implica la necessitat també d'adoptar aquesta perspectiva a l'hora de fer-ne una valoració. A la sèrie de gràfics següent (del 5.1 al 5.5), fem una radiografia de com valoren els assessors-economistes fiscals aquesta dimensió del sistema fiscal espanyol. Ens centrem en els resultats de l'última onada, ja que les opinions manifestades varien molt poc al llarg del període 2020-2022. La resposta

Gràfic 2. Valoració global del sistema fiscal respecte a l'existent fa 15 anys

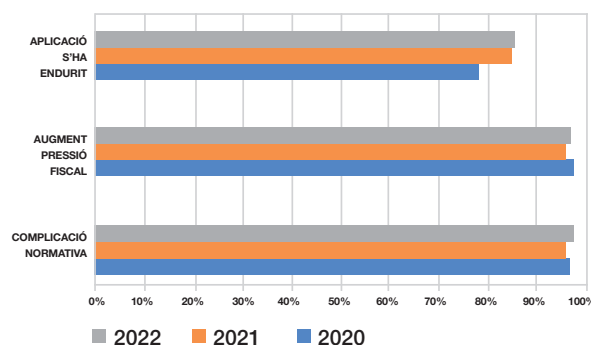


Nota: pregunta original: "Com a professional de la fiscalitat, considera que el sistema fiscal espanyol actual és en general pitjor, igual o millor que el de fa 15 anys?".

Gràfic 3. Motius principals que condicionen la valoració del sistema fiscal



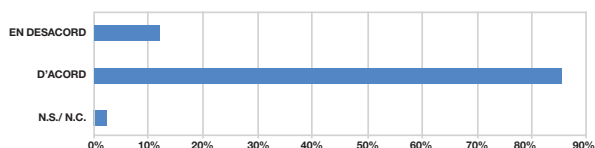
Gràfic 4. Com afecten els principals motius la valoració del sistema fiscal?



“en desacord” engloba també “molt en desacord”, i de manera anàloga passa amb la resposta “d’acord”. El percentatge de N.S./N.C. és baix excepte quan es planteja als enquestats que comparin l’esforç en la lluita contra el frau entre administracions, dimensió que és segurament difícil d’observar o d’inferir.

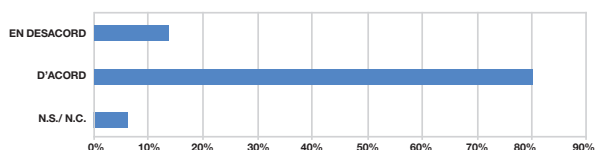
La radiografia que hem fet ens permet concloure que, d’acord amb la seva experiència professional, *els assessors consideren que les abaixades impositives afavoreixen el creixement econòmic de les comunitats que les apliquen* (gràfic 5.1) i que *les diferències de pressió fiscal promouen els canvis de residència fiscal, ja sigui de naturalesa fictícia o real* (gràfic 5.2). Els enquestats perceben certes diferències en la lluita contra el frau fiscal entre comunitats autònomes (CCAA) (gràfic 5.3), però l’opinió no és tan unànime com en les dues preguntes anteriors (tot i això, gairebé un 60 % opina que hi ha diferències), a banda que hi ha més desconeixement, com hem dit anteriorment. Si la comparació és entre les agències forals i l’AEAT (gràfic 5.4), un 48 % percep que hi ha diferències, però el nivell de desconeixement arriba al 30 %. Per últim, del gràfic 5.5, concloem que *els assessors-economistes fiscals no perceben que les agències de les CCAA entenguin la situació del contribuent millor que l’AEAT*; només un 30 % hi està d’acord.

Gràfic 5.1. Les abaixades d’impostos de les CCAA afavoreixen el creixement econòmic



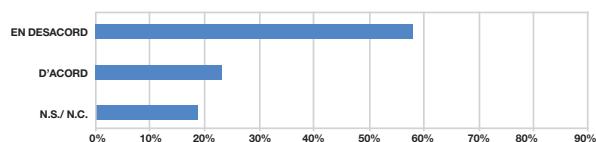
Nota: pregunta original: “Les baixades d’impostos realitzades per algunes CC. AA. incentiven el creixement econòmic en el seu territori”.

Gràfic 5.2. Les diferències en la normativa fiscal entre CCAA provoquen canvis de residència



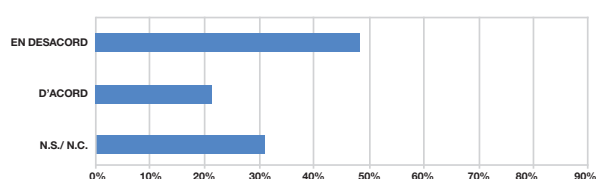
Nota: pregunta original: “Les diferències en la normativa dels impostos que es paguen a cada C.A. provoquen canvis, reals o ficticis, en la residència fiscal de les persones”.

Gràfic 5.3. La lluita contra el frau fiscal és similar entre les CCAA que tenen aquesta competència



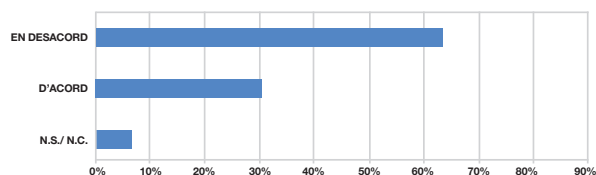
Nota: pregunta original: “La lluita contra el frau fiscal en els impostos la gestió dels quals està cedida a les administracions tributàries de les CC.AA. de règim comú és similar entre autonomies”.

Gràfic 5.4. La lluita contra el frau fiscal és similar en les CCAA de règim foral i l’AEAT



Nota: pregunta original: “La lluita contra el frau fiscal és similar en l’AEAT i les administracions forals”.

Gràfic 5.5. Les agències de les CCAA entenen la situació del contribuent millor que l’AEAT



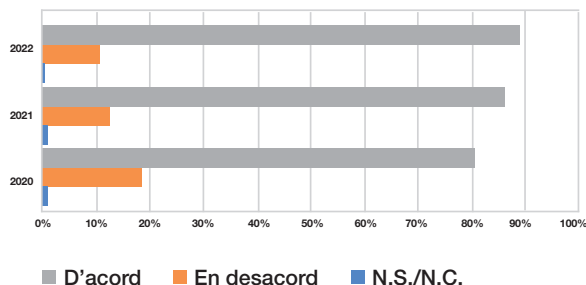
Nota: pregunta original: “L’administració tributària de la seva C. A. és més propera i entén millor la situació del contribuent que l’AEAT”.

3.3. L’administració del sistema fiscal

Per últim, en cada onada, hem plantejat preguntes relacionades amb l’aplicació del sistema fiscal més enllà de les emmarcades dins del procés de descentralització fiscal referides a la secció anterior. Els resultats sobre la valoració de l’AEAT es mostren a la sèrie de gràfics 6; denou, hem agrupat a “d’acord” la valoració “molt d’acord” i “d’acord”, i de manera anàloga hem fet amb “en desacord”.

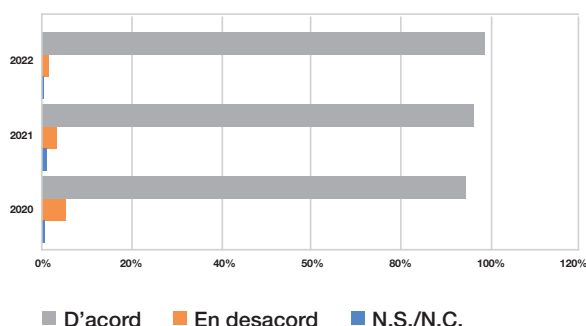
Els resultats reflecteixen gairebé una unanimitat en la valoració. D’una banda, no baixa del 80 % el percentatge d’enquestes que

Gràfic 6.1. L'AEAT no s'adapta al món de l'empresa



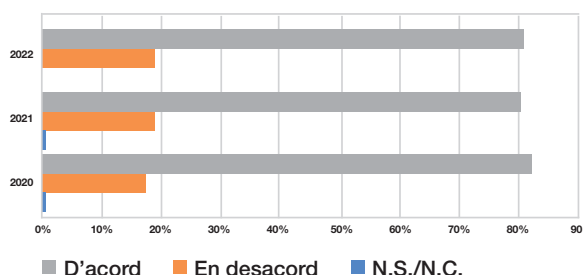
Nota: pregunta original: "L'AEAT no s'adapta al món de l'empresa i dels contribuents, en general".

Gràfic 6.2. A l'AEAT, predominen els criteris de recaptació en relació amb els de justícia



Nota: pregunta original: "En els procediments de gestió i inspecció de l'Agència predominen criteris recaptatoris sobre els de justícia tributària".

Gràfic 6.3. A l'AEAT, els mitjans informàtics són avançats i agilitzen les relacions administració-administrat



Nota: pregunta original: "Els mitjans informàtics i telemàtics de l'Agència són molt avançats i agilitzen la relació entre els contribuents i l'Administració".

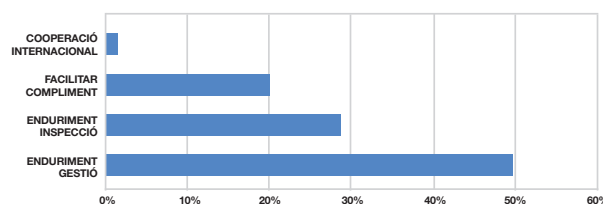
opinen que *les accions de l'AEAT no s'adapten a la realitat del món empresarial*, percentatge creixent al llarg del temps (gràfic 6.1). És gairebé unànime el percentatge de respostes que creuen que *el principal criteri que l'AEAT emprava en les seves actuacions és el recaptatori en lloc del de justícia* (gràfic 6.2), i és, de nou, lleugerament creixent. Per últim, al voltant d'un 80 % *valoren positivament els mitjans informàtics de l'AEAT en tant que facilita les relacions entre l'Administració i l'administrat* (gràfic 6.3).

Al gràfic 7, s'aprofundeix en la valoració de marges d'actuació concrets de l'AEAT i, en particular, es pregunta quina actuació ha potenciat més l'AEAT en els últims anys. La distribució de respostes és pràcticament idèntica al llarg dels anys, per la qual cosa només es mostren els resultats de l'última onada, la del 2022. No arriben al 3 % aquells que pensen que no se n'ha potenciat cap ("res ha variat") o N.S./N.C. La resta opinen que, com a mínim, una ha variat. De la freqüència de les respostes, destaca *l'apreciació d'un enduriment de les actuacions de gestió*: 1 de cada 2 enquestats que han manifestat que, com a mínim, un aspecte ha variat en destaquen aquest; seguit a distància de l'enduriment de la inspecció (29 %) i facilitar el compliment (20 %). La importància donada a la cooperació internacional (2 %) és residual.

En relació amb l'aplicació del sistema fiscal per part de les CCAA, bàsicament, hem replicat el contingut de la pregunta anterior. Els resultats es mostren al gràfic 8. En aquest cas, el percentatge dels que pensen que no ha variat res o N.S./N.C. és més important (entre el 22 % i 16 %), encara que lleugerament decreixent al llarg del temps.

No obstant això, ateses les poques diferències intertemporals, de nou, ens fixem en les valoracions donades en l'última onada. No-

Gràfic 7. Quina característica de l'AEAT s'ha potenciat més en els últims anys



Nota: pregunta original: "Quines característica/ess de l'AEAT destacaria que s'ha potenciat més en els darrers anys? (intenti destacar fins a un màxim de 2)."

vament, el que més s'ha potenciat és l'àrea de gestió, però amb una menor intensitat aquí (37 % enfront del 50 % en el cas de l'AEAT), i, en segon lloc, la facilitat en el compliment fiscal per sobre de l'enduriment de la inspecció.

Per tant, malgrat la coincidència en l'àmbit de gestió, les CCAA sembla que, en comparació amb l'AEAT, han potenciat més en els últims anys el compliment en lloc de l'enduriment de la inspecció. La col·laboració interadministrativa dins d'Espanya és també més important (10 %) que la que l'AEAT ha desenvolupat amb l'exterior (2 %), segons el parer dels assessors-economistes fiscals.

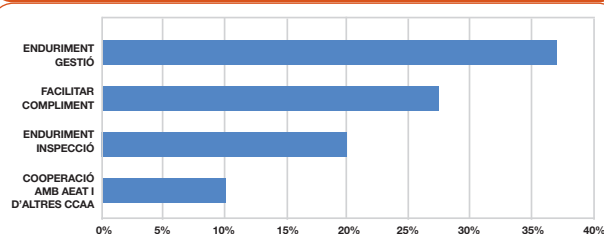
4. Preguntes d'actualitat

Com hem explicat a l'inici, a més de les preguntes recurrents, cada any s'han plantejat també altres més lligades a temes d'actualitat del moment en el qual s'ha realitzat l'enquesta. El 2020, l'enquesta es va fer just abans de la pandèmia i les preguntes es van centrar en elements característics de cadascun dels principals impostos. El 2021, principalment es van centrar en aspectes relacionats amb la COVID-19, i el 2022, en les propostes del *Llibre Blanc sobre la Reforma del Sistema Fiscal*, i en la inflació i la crisi energètica. A continuació, esmentem els elements que considerem més rellevants.

4.1 Inflació, crisi energètica i propostes del *Llibre Blanc*

La inflació ha esdevingut un problema inesperat en les economies avançades que té implicacions no desitjades sobre el nivell de pressió fiscal i la progressivitat dels impostos. Per aquest motiu, en l'enquesta de 2022 es va preguntar als assessors-economis-

Gràfic 8. Quina característica de l'aplicació del sistema fiscal a la CA s'ha potenciat més en els últims anys

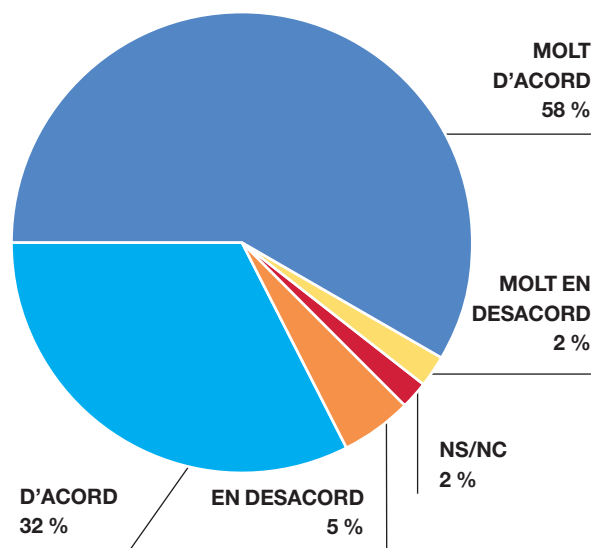


Nota: pregunta original: "Quines característica/ques de l'administració tributària de la seva C. A. destacaria que s'ha potenciat més en els darrers anys? (pot destacar fins a un màxim de 2)."

tes fiscals si opinaven que els elements dels impostos que s'expressen en euros, com ara reduccions, trams de la tarifa o tipus impositius unitaris, s'havien d'actualitzar de manera automàtica i periòdica d'acord amb la inflació. *Els resultats*, que es mostren al gràfic 9, són aclaparadors: un total del 90 % està molt d'acord o d'acord amb la indexació dels impostos.

D'altra banda, la crisi energètica ha provocat un fort increment dels preus de l'electricitat i dels carburants amb importants efectes negatius sobre els sectors econòmics i els extractes socials més afectats. En l'enquesta del 2022 es va preguntar als assessors si creien que les rebaixes fiscals temporals introduïdes sobre el consum de l'electricitat eren el tipus de mesures apropiades per superar els efectes negatius de la crisi. Un 73,4 % de les respostes van manifestar el seu desacord amb aquesta afirmació. Igualment, es va preguntar sobre la bonificació temporal de 20 cèntims per litre de carburant a favor de qualsevol tipus de consumidor, particular o professional. En aquest cas, un 82,4 % es va manifestar en desacord amb la mesura. Per tant, *la gran majoria considera que les mesures adoptades no són adequades per superar els efectes negatius de la crisi energètica*.

Gràfic 9. Inflació i indexació dels elements dels impostos expressats en euros



Nota: pregunta original: "Per evitar efectes no desitjats sobre la pressió fiscal i sobre la progressivitat, opina que els elements legals dels impostos expressats en euros (reduccions, trams de la tarifa o tipus impositius unitaris) haurien de ser actualitzats automàticament i periòdicament segons l'evolució de la inflació?"

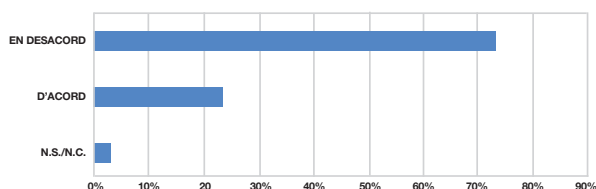
A l'inici del mes de març, el Comitè d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari va presentar el seu informe, conegut com el *Llibre Blanc*, que inclou una anàlisi del sistema fiscal espanyol i un conjunt de propostes de reforma, en concret, 118 propostes. Aprofitant que l'enquesta del 2022 es va fer poques setmanes després, vam preguntar sobre algunes de les propostes. En alguns casos, l'opinió majoritària dels assessors coincideix amb la dels experts. Així, un 85 % dels enquestats està a favor d'esclarir la tributació de les criptomonedes; un 56 %, a favor d'un increment en els impostos mediambientals, i un 54 %, a favor d'establir un règim de transparència fiscal per a les entitats patrimonials. En canvi, en altres casos, els assessors no comparteixen gaire l'opinió dels experts del *Llibre Blanc*. En concret, quan es pregunta sobre la proposta d'establir límits a les competències actuals que les CCAA tenen en l'impost sobre successions i donacions, hi ha una forta divisió d'opinions entre els mateixos assessors fiscals. Com es mostra al gràfic 11.1, una meitat està a favor de la me-

sura i l'altra meitat, en contra: hi ha una clara discrepància entre els assessors fiscals a l'hora de limitar o no les competències de les CCAA en l'impost de successions i donacions. A l'enquesta també es va preguntar sobre la proposta de mantenir aquest impost, amb la reducció per a l'empresa familiar, si bé incrementant el control per evitar abusos i establint un màxim al seu import. En aquest cas, com es veu al gràfic 11.2, les opinions dels assessors fiscals són més coincidents: dos terços dels enquestats estan en contra de la proposta, davant del terç restant que es manifesta a favor.

4.2 Elements destacats de cada impost

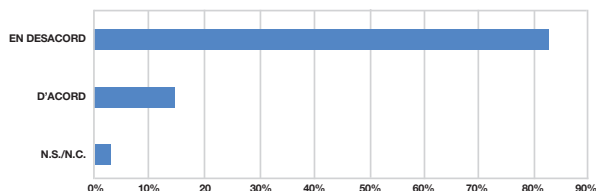
A l'enquesta del 2020 vam plantejar diverses preguntes sobre aspectes rellevants de les principals figures impositives del sistema fiscal espanyol, en particular, sobre l'IRPF, societats, l'IVA i els impostos sobre la riquesa. Són qüestions que continuen essent d'actualitat, com demostra el fet que també han estat analitzades en el *Llibre Blanc*. Les respostes van posar de manifest l'existència d'importants consensos a l'entorn d'alguns dels elements analitzats, mentre que les opinions són més disperses a l'hora de valorar altres qüestions plantejades. En el gràfic 12.1 es pot observar que una gran majoria dels enquestats estan d'acord que l'estimació objectiva per mòduls a l'IRPF facilita el frau (77 %) i que l'import pel qual es tributa està per sota del que en realitat els correspondria segons la realitat de l'activitat econòmica (78 %). Un 80 % dels assessors creu que les diferències creixents entre els tipus impositius dels impostos de renda i societats fomenta la

Gràfic 10.1. Crisi energètica i rebaixes fiscals sobre el consum de l'electricitat



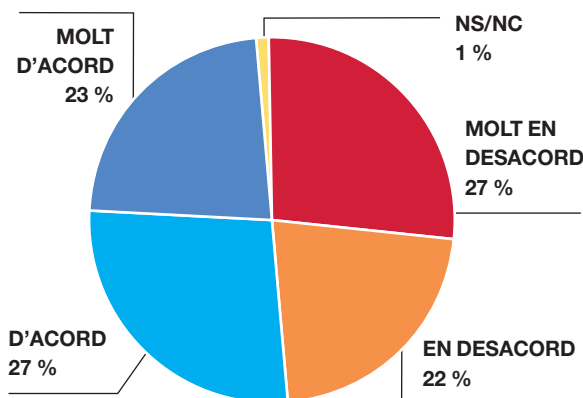
Nota: pregunta original: "Davant la crisi energètica que estem patint, s'han aprovat rebaixes fiscals temporals sobre el consum d'electricitat. Segons la seva experiència professional, creu que aquest tipus de mesures són les adients per superar els efectes negatius d'aquesta crisi?".

Gràfic 10.2. Crisi energètica i bonificació sobre els carburants



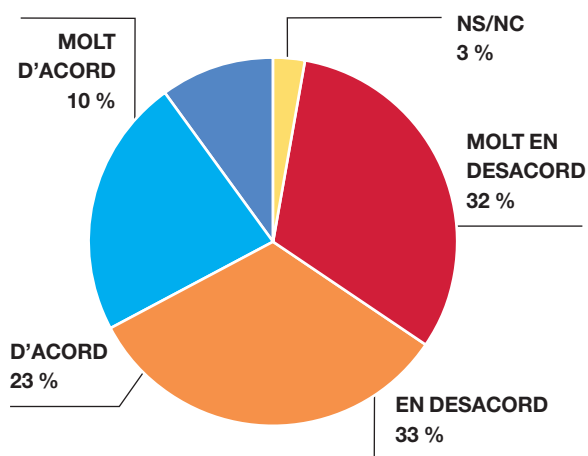
Nota: pregunta original: "Creu que la bonificació temporal (fins a finals de juny del 2022) de 20 cèntims per litre de carburant per a qualsevol tipus de consumidor (particular o professional) és la mesura adequada per paliar els efectes negatius de la crisi energètica?".

Gràfic 11.1. Limitar les competències de les CCAA en l'ISD



Nota: pregunta original: "Establir límits a les actuals competències normatives de les CC. AA. en l'impost sobre successions i donacions".

Gràfic 11.2. Mantenir l'ISD, però amb certes modificacions



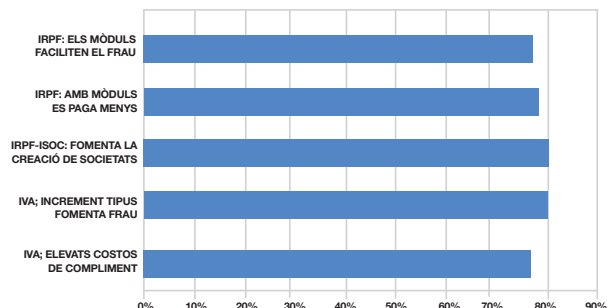
Nota: pregunta original: "Mantenir l'impost sobre successions i donacions, i la reducció d'empresa familiar, però augmentant el seu control per evitar l'abús i establint un màxim en l'import de la reducció".

creació de societats per pagar menys. Igualment, un 80 % comparteix l'opinió que les apujades en els tipus de l'IVA provoquen un major frau, i un 77 %, que l'IVA és un impost costós de gestionar per a les empreses per la seva complexitat normativa i la càrrega administrativa que genera.

Els resultats també mostren un consens molt elevat, tot i que en aquest cas per manifestar el seu desacord amb les afirmacions formulades. En concret, quan es pregunta si *l'impost de patrimoni o l'impost de successions i donacions aconsegueixen els objectius que justifiquen la seva aplicació* (gràfic 12.2): un 87 % i un 85 %, respectivament, manifesten estar en desacord amb les afirmacions. Un 78 % també manifesta estar en desacord quan es pregunta si la deducció per recerca i desenvolupament (R+D) i/o innovació tecnològica (IT) de l'impost de societats fa que les empreses inverteixin més en aquests àmbits.

En canvi, les opinions dels assessors són més dispars en altres àmbits sense que s'hi vegi un consens clar, com ara a l'hora de valorar si un impost sobre la renda on tots els ingressos tributessin igual funcionaria millor, o si la reducció prevista pels rendiments procedents dels lloguers d'habitatges permet que els preus dels lloguers s'abaixin. Tampoc trobem un consens a l'hora de valorar

Gràfic 12.1. Consensos sobre aspectes rellevants dels impostos: percentatge d'assessors que manifesten estar d'acord amb les afirmacions



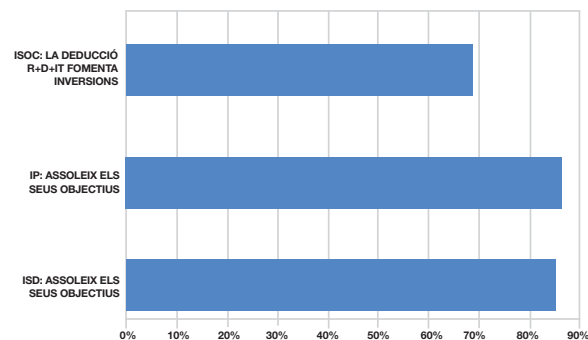
Nota: preguntes originals:

IRPF: "L'estimació objectiva per mòduls facilita el frau en l'IRPF i en altres impostos"; "Els empresaris que tributen a títol individual segons l'estimació objectiva per mòduls paguen menys del que els correspondria".

IRPF-ISOC: "Les diferències creixents entre els tipus impositius d'IRPF i l'impost de societats fomenten la creació de societats per motius fiscals".

IVA: "Els augmentos en els tipus impositius han provocat un major frau fiscal"; "És un impost car per les empreses per la seva complexitat normativa i la càrrega administrativa que suposa el seu compliment".

Gràfic 12.2. Consensos sobre aspectes rellevants dels impostos: percentatge d'assessors que manifesten estar en desacord amb les afirmacions



Nota: preguntes originals:

ISOC: "La deducció per I+D+IT aconsegueix que les societats inverteixin més en I+D+IT".

IP: "L'impost sobre el patrimoni aconsegueix els objectius que justifiquen la seva aplicació".

ISD: "L'impost sobre successions i donacions aconsegueix els objectius que justifiquen la seva aplicació".

si la reserva de capitalització de l'impost de societats provoca un increment del finançament de les empreses amb fons propis.

4.3 Pèrdua d'incentius fiscals per la COVID-19 i reducció de la litigiositat

La pandèmia provocada per la COVID-19 va provocar un canvi totalment inesperat en molts àmbits de les nostres vides i també en les previsions de les empreses. Aquest fet podria provocar que nombroses empreses deixessin de complir requisits exigits per gaudir d'incentius fiscals aplicats anteriorment. En l'enquesta del 2021, un 83,7 % de les respostes es va manifestar d'acord amb aquesta possibilitat. El 2022 vam introduir novament aquesta pregunta, i, encara que la majoria seguia estant d'acord amb l'afirmació, el percentatge va baixar fins al 59,4 %.

La reforma de la llei de mesures contra el frau fiscal va augmentar tant la reducció per sancions en actes amb acord com la reducció per pagament avançat, amb la clara finalitat de reduir l'elevada litigiositat que hi ha en el sistema fiscal espanyol. El 2021, quan es va fer l'enquesta, es tractava d'un projecte perquè la llei encara no s'havia aprovat. El 2022, ja ho estava. Tots dos anys, la majoria d'assessors compartien l'opinió que l'increment d'aquestes reduccions suposaria una disminució dels litigis, si bé el percentatge ha passat del 71,7 % el 2021 al 63,9 % el 2022.

5. Conclusions

Del resultat de les enquestes i de manera molt esquemàtica, podem extreure les conclusions següents:

- Els professionals són crítics (segueixen sent-ho una mica més) amb el sistema fiscal espanyol, i pensen que no millora amb el temps.
- Els resultats de les preguntes recurrents sobre el paper de l'administració tributària, la complexitat del sistema fiscal i la descentralització són molt persistents.
- Les enquestes sobre col·lectius experts resulten molt informatives i creiem que la seva opinió s'hauria de tenir en compte a l'hora de plantejar reformes fiscals o canvis en l'actuació de l'administració tributària.
- No es valoren de manera positiva les mesures preses per reduir el preu de l'electricitat i dels carburants.
- La major part dels professionals considera que augmenten les deslocalitzacions a l'estranger i per canvi de comunitat autònoma per motius fiscals, i bona part d'ells opinen que el canvi de residència pot ser fictici.
- Els economistes creuen que la situació econòmica creada per la pandèmia pot provocar la pèrdua de beneficis fiscals aplicats

en anys anteriors, encara que aquesta sensació és menys intensa que el 2021.

- Els assessors fiscals accepten l'increment de la fiscalitat mediambiental.
- Els enquestats consideren que l'AEAT utilitza mitjans tecnològics avançats i que els seus esforços van encaminats, principalment, a aconseguir una major eficiència recaptatòria, potenciant i endurint, cada vegada més, les actuacions de gestió.
- Els economistes creuen que les administracions autonòmiques han millorat en facilitar el compliment tributari i també han endurit les seves actuacions de control.
- Els assessors fiscals consideren que el sistema tributari és complex —i pitjor que el de fa anys—, i això és degut, sobretot, a la modificació contínua de la normativa, als nombrosos tractaments especials, a la deficient redacció de les normes i a la interpretació administrativa.
- Els enquestats estimen que les rebaixes fiscals en una comunitat poden generar creixement econòmic, i que la lluita contra el frau fiscal té diferent intensitat en uns territoris que en uns altres.

En la mesura en què les conclusions provenen de professionals amb una llarga experiència, caldria tenir-les en compte, juntament amb les d'altres col·lectius, a l'hora de plantejar-se la reforma del sistema fiscal, o canvis específics en alguns impostos o en l'aplicació del sistema fiscal. És per aquest motiu que esperem poder continuar elaborant l'enquesta en el futur, potser incloent-hi la confecció d'una mostra representativa per a algunes comunitats autònomes, i així tenir una visió de llarg termini del sistema fiscal espanyol, la qual cosa és tan important per al disseny dels impostos. ■

Referències bibliogràfiques

- Durán-Cabré, J.M. i Esteller-Moré, A. (2014). "La reforma fiscal 2014 y la opinión de los asesores fiscales", *Cuadernos de Información Económica*, 245, 39-53.
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. i Servicios de Estudios REAF-CGEE (2020). "La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario", *Estudios REAF*.
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. i Servicios de Estudios REAF-CGEE (2021). "La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario", *Estudios REAF*.
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. i Servicios de Estudios REAF-CGEE (2022). "La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario", *Estudios REAF*.
- Lim, D., Slemrod, J. i Wilking, E. (2013). "Expert and Public Attitudes Towards Tax Policy: 2013, 1994, and 1934", *National Tax Journal*, 66 (4), 775-806.



ROBIN BOADWAY

Catedràtic emèrit d'Economia a la Universitat de Queen

“EL CANADÀ POT SER UN REFERENT PER LA MANERA EN QUÈ HA TRACTAT L'HARMONITZACIÓ DELS IMPOSTOS SOBRE LA RENDA I LES VENDES”

Per José María Durán Cabré

Institut d'Economia de Barcelona
i Universitat de Barcelona

Robin Boadway, catedràtic emèrit d'Economia a la Universitat de Queen (Canadà), és un dels experts internacionals en imposició i federalisme fiscal més rellevants. Persona de tracte afable, sempre ha estat disponible quan des de l'Institut d'Economia de Barcelona i la Universitat de Barcelona l'hem cridat per participar en seminaris o escoles d'estiu, o li hem demanat articles. Recentment, la Universitat de Barcelona el va investir doctor honoris causa en un acte en què el seu padrí, el professor Alejandro Esteller, el va posar com a exemple de bé públic pur: tothom es pot beneficiar del seu coneixement. Aquesta entrevista n'és un clar exemple.

La tecnologia permet que ens veiem a les 10 hores del matí, per a ell, i a les 4 de la tarda, per a mi, quan el Govern espanyol acaba d'anunciar un nou paquet de mesures fiscals, i ja fa dues setma-

nes que els impostos, per bé o per desgràcia, copen l'actualitat del país. El somriure i l'afabilitat de Boadway fan molt fàcil començar l'entrevista.

A Espanya, com passa també en altres països del nostre entorn, tenim un impost sobre la renda de tipus dual, pel qual les rendes del capital són gravades a tipus impositius més baixos que les del treball. Creieu que aquesta és la millor opció per gravar la renda, o bé seria millor un impost sobre la renda amb una única base en què totes les rendes tributessin de la mateixa manera?

Segurament hi ha raons per tenir un sistema híbrid. Des del punt de vista de l'eficiència, trobarem arguments a favor de gravar les rendes del capital a tipus més baixos que les rendes del treball. Amb tot, cal tenir presents dues consideracions addicionals.

D'una banda, és aconsellable oferir incentius per a la jubilació de manera que les persones no confiïn tant en l'Estat, en particular aquells que obtenen menys rendes. Per tant, hi ha arguments per gravar el capital a tipus més baixos. D'altra banda, a mesura que

augmenta la renda, s'observa com una proporció creixent d'aquesta prové del capital, en especial, de guanys de capital i dividends. Tenint en compte això, es pot defensar una imposició sobre el capital que sigui més elevada per a les rendes més altes, de manera que per a nivells elevats d'ingressos les rendes del capital i del treball tributin de la mateixa manera.

Un bon sistema, doncs, podria consistir a oferir una exempció al capital per a les rendes més baixes, de manera que poguessin estalviar per a la seva jubilació, mentre que a mesura que els ingressos augmenten, la tributació del capital i del treball s'igualesin, en especial, entre els més rics.

La preocupació per la desigualtat està molt present quan parlem de renda, però també quan parlem de riquesa, que també sembla créixer. L'impost sobre el patrimoni és el millor instrument per reduir la desigualtat en la riquesa? O és més apropiat l'impost sobre successions?

La desigualtat de la riquesa s'està convertint en un tema important en molts països a mesura que també ha anat augmentant durant les darreres dècades. Sobre això, un tema fonamental és analitzar quin és l'origen de la desigualtat en la riquesa que bàsicament està motivada per dues raons. Una primera és la distribució desigual d'herències: un percentatge important de la riquesa acumulada per una generació passa a l'altra, de manera que una part important de la desigualtat en la riquesa està provocada per una desigualtat en les herències. Una segona raó s'atribueix al major creixement que les rendes del capital tenen en comparació amb les rendes del treball, una mica en la línia del que Piketty defensa. Això genera un creixement de la desigualtat en la riquesa, ja que són els que tenen més rendes els que poden estalviar més. La pregunta, per tant, és quina és la millor manera de tractar aquest tema.

Per a mi, més que un impost sobre el patrimoni, la millor resposta seria una combinació d'un impost de successions efectiu, amb un ampli mínim exempt, i una imposició de les rendes del capital més efectiva.

Igualment, cal tenir present que l'impost sobre el patrimoni requereix determinar cada any el valor de mercat de tots els béns cada any, valor que està condicionat pels rendiments esperats d'aquests béns. En canvi, la imposició de les rendes del capital suposa gravar el rendiment que genera el patrimoni un determinat any, inclosos guanys inesperats que no queden reflectits en el seu valor. Això no seria possible en l'impost de patrimoni.

” Es pot defensar una imposició sobre el capital que sigui més elevada per a les rendes més altes, de manera que per a nivells elevats d'ingressos les rendes del capital i del treball tributin de la mateixa manera

Per tant, com a primera opció, optaria més per la combinació de millorar la imposició sobre les herències i sobre les rendes del capital que no pas per un impost sobre el patrimoni.

Després de comentar amb el professor Boadway que, precisament, el dia de l'entrevista, el Govern espanyol ha anunciat un nou impost sobre el patrimoni, anomenat “sobre les grans fortunes” —de manera que Espanya no només serà l'únic país de la Unió Europea amb un impost sobre el patrimoni sinó, de fet, amb dos (això, si no tenim en compte també els que lliurement apliquen les diputacions forals basques i Navarra, cosa que ens portaria ja a un rècord mundial inigualable de 6 impostos sobre el patrimoni alhora!)—, el professor canadenc encara destaca una altra característica peculiar de l'impost sobre el patrimoni.

És un impost *ex post*, és a dir, l'impost s'exigeix quan la gent ja ha acumulat la seva riquesa i no té cap altra alternativa que pagar. Seria com un impost retroactiu més que un impost sobre un fet present; la major part del patrimoni ja s'ha obtingut en el passat. Aquest seria un altre argument pel qual els economistes habitualment rebutgen l'impost. En tot cas, si tu ja tens un impost sobre el patrimoni, hi ha la temptació d'utilitzar-lo per reduir la desigualtat, més que si no tens l'impost.

La conversa ens duu a parlar dels tractaments especials en els impostos sobre patrimoni i successions, i les seves implicacions.

L'evidència de l'impost de successions en diversos països tampoc no dona gaire suport a la seva efectivitat a l'hora de reduir les desigualtats, tenint en compte els tractaments especials que s'ofereixen, les possibilitats d'elusió i la baixa recaptació que finalment obtenen.

El gravamen dels habitatges en l'impost de successions és un tema molt rellevant al Regne Unit. Molta gent que no és rica des d'un punt de vista financer veu com les transmissions de béns immobles queden gravades com a conseqüència de l'increment que ha experimentat el seu valor, i això genera una important

oposició política a l'impost. Segurament, un mínim exempt elevat podria evitar aquest problema.

L'exempció dels béns empresarials en seria un altre exemple. Per a molta gent és la manera que han tingut d'estalviar, i es converteix en una font d'ingressos per quan es jubilin. Novament, si el mínim exempt de successions és prou elevat, segurament no en caldria l'exempció.

En el món actual, un nombre creixent de decisions en el camp tributari són acordades per organitzacions internacionals com ara l'OCDE o la Unió Europea. Com pot aquest fet afectar els països descentralitzats, com el Canadà o Espanya, respecte al paper dels governs regionals en l'àmbit tributari?

És, sens dubte, un tema molt rellevant. La lluita contra els paradisos fiscals per part de l'OCDE, la reducció de la competència fiscal mitjançant l'establiment d'una imposició mínima sobre les societats o les normes sobre localització dels beneficis en diferents països d'acord amb uns criteris homogenis són exemples d'acords internacionals que suposen reduir la sobirania nacional en el camp tributari. Dins de la Unió Europea aquest moviment

encara pot ser més clar i, sens dubte, també acabarà afectant els governs subcentrals.

En aquest sentit, el Canadà en pot ser un referent, per la manera en què ha tractat el tema de l'harmonització dels impostos sobre la renda i les vendes. El Canadà és un país federal molt descentralitzat on les províncies tenen un poder normatiu elevat, si bé també limitat per la competència fiscal. Que les províncies tinguin una responsabilitat fiscal elevada és positiu perquè ajuda els governs a rendir comptes davant els seus ciutadans i a ser més eficients a l'hora de gestionar els recursos.

La no harmonització dels impostos provincials generaria problemes de competència fiscal que portaria a ineficiències. Per aquest motiu, el Canadà ha desenvolupat un reeixit sistema d'acords en virtut dels quals les províncies acorden seguir les bases imposables definides pel Govern federal i accepten també que siguin gestionats per una única administració tributària, però mantenen la potestat per fixar els seus propis tipus impositius. En l'impost sobre la renda, per exemple, 9 de les 10 províncies s'han sumat voluntàriament a aquests acords, amb l'única excepció del Quebec. És un sistema que funciona bé, i



Fotos: Xènia Fuentes (Universitat de Barcelona)



” *Que les províncies tinguin una responsabilitat fiscal elevada és positiu perquè ajuda els governs a rendir comptes davant els seus ciutadans i a ser més eficients a l'hora de gestionar els recursos.*

per a l'impost sobre societats funciona de manera similar. Aquest sistema d'acords augmenta l'eficiència en la recaptació dels impostos, però alhora permet mantenir la responsabilitat fiscal de les províncies.

L'existència d'acords internacionals ho pot complicar, perquè aquests els signa només el Govern federal, i poden afectar les províncies, com, per exemple, en l'impost sobre societats. Són temes que afecten diverses jurisdiccions i que cal plantejar dins de cada país.

Robin Boadway va ser investit doctor honoris causa en un acte al Paraninf de la Universitat de Barcelona el 16 de juny de 2022.

En el marc del paper que les províncies tenen en la fiscalitat del país, el professor Boadway destaca la importància d'un altre element fonamental del finançament de les regions: l'anivellament.

Un dels elements que ajuda la responsabilitat fiscal de les províncies canadenques és el sistema d'anivellament que permet a les províncies tenir una capacitat fiscal similar, de manera que la recaptació impositiva pot ser semblant per a tipus impositius similars.

Abans de concloure l'entrevista, el professor Boadway destaca la importància d'un altre element diferenciador entre el Canadà i Espanya:

El Quebec és una província on el tema identitari està molt present, de manera similar a com pot ser a Catalunya i al País Basc en el cas espanyol, però presenta la peculiaritat que és una de les províncies més pobres i que, per tant, rep transferències des del Govern federal, fet que facilita la cooperació del Quebec. A Espanya això és diferent.

Entrar a analitzar les diferències del sistema comú de finançament i del sistema foral portaria a una altra entrevista. ■



LA BÚSTIA

LA REFORMA FISCAL DE L'EMPERADOR DIOCLECIÀ

Lluís Bohigas¹

Doctor en Ciències Econòmiques

L'imperi romà és la construcció política més gran i més important que hi ha hagut mai a Europa. Altres imperis amb base europea, com l'espanyol o l'anglès, van tenir bona part del seu territori fora d'Europa, a Amèrica i a Àsia. L'Imperi romà va dominar tots els pobles al voltant del Mediterrani, i va arribar des d'Anglaterra fins a Babilònia. Es va construir gràcies a les conquestes que va fer amb una poderosa maquinària militar, però es va mantenir gràcies a una política imperial integradora, molt diferent d'altres imperis anteriors i a una arquitectura fiscal. Precisament l'anàlisi de la base fiscal de l'Imperi serà l'objectiu d'aquest article i, específicament, una de les reformes més importants que hi va tenir lloc, la que va fer Dioclecià, que va ser emperador entre els anys 284-305 de la nostra era.

Cal recordar l'herència que tenim de Roma en temes fiscals, la mateixa paraula *fiscal* és d'origen llatí, i significava 'cistell', era el nom que rebia l'oficina que recaptava els impostos de l'emperador, és a dir, el seu *fiscus*-cistell. El nom de l'impost en llatí era el *tributum*, i d'aquí venen les nostres paraules 'tribut', 'tributació', etc.

L'impost agrícola

Fins a la Revolució Industrial, el PIB dels països era fonamentalment agrícola i els impostos més importants es basaven en la producció agrícola. El sistema clàssic de repartiment de la renda agrària entre el propietari i l'agricultor era el delme, pel qual el propietari de la terra rebia un 10 % de la producció agrícola, mentre que l'agricultor es quedava amb el 90 %. Aquesta relació entre propietari i agricultor es va transferir als sistemes fiscals, d'aquesta

manera l'Estat va passar a cobrar un delme i l'agricultor es quedava amb la resta. La xifra del 10 % va variar segons les èpoques i els països. Aquest càlcul era fàcil d'aplicar a les collites de cereals, per exemple, el blat. El propietari de la terra o el recaptador d'impostos es trobaven amb l'agricultor a l'era on es trillava el blat. El cereal, un cop trillat, es repartia allà mateix entre el propietari o recaptador i l'agricultor en les proporcions establertes pel delme.

Aquest sistema és factible per als impostos sobre els cereals, però és més difícil d'aplicar a altres cultius, per exemple, els fruits de l'hort que maduren a l'arbre o a la terra, i que no tenen una data fixa de conreu. També és difícil d'aplicar als productes agrícoles que requereixen una elaboració posterior, per exemple, el raïm o les olives, que s'han de tractar per tal de transformar-los en vi i oli.

Les dificultats de gestió del cobrament de l'impost agrícola a partir de la collita van fer sorgir altres fórmules; la més emprada va ser un impost estàndard per àrea cultivada. En el cas dels cereals, això representava una quantitat de la collita que depenia de l'extensió de sol conreat; en anys de bona collita, aquest sistema impositiu podia ser favorable a l'agricultor, ja que n'havia de lliurar una part petita, però, en anys dolents, li podia resultar molt desfavorable. S'esperava que, de mitjana, uns anys compensarien els altres.

Els diversos sistemes fiscals agrícoles es basen en variants d'aquestes dues fórmules: collita o superfície. En els dos casos, l'agricultor paga l'impost en producte agrícola, i així va ser en el passat en àrees poc monetitzades, però, amb el temps i gràcies a la monetització, es va substituir el producte agrari per una quantitat de diners equivalent. En els orígens de l'Imperi romà era normal recollir els impostos en producte agrari, mentre que cap a la fi de l'Imperi era més corrent el cobrament monetari.

¹ Agraeixo els comentaris del doctor Victor Revilla, professor d'Història Antiga de la Universitat de Barcelona.

El sistema impositiu de l'Imperi romà

L'impost agrícola era el més important de l'Imperi: al voltant del 60 %, segons el professor i expert en economia de l'Imperi romà Richard Duncan-Jones², però n'hi havia uns quants més. Un d'aquests altres impostos es denominava *portoria* i es cobrava per l'entrada i sortida de les mercaderies dels ports i també per extensió en el tràfic de mercaderies per altres zones de pas: ponts, portes, etc. Aquest impost oscil·lava entre el 2 % i el 3 % del valor de la mercaderia. Un altre impost era sobre les herències i s'aplicava només als ciutadans romans; el seu valor era del 5 % de l'herència. Els esclaus eren molt nombrosos a l'Imperi i els amos n'havien de pagar diversos impostos: la compra d'un esclau tenia un impost del 10 % del valor, i, si l'amo feia lliure l'esclau, havia de pagar un impost del 5 %.

L'impost agrícola no era homogeni a tot l'Imperi, de fet, l'Imperi va anar incorporant els diversos sistemes impositius que hi havia en els països que conqueria. Sicília va ser el primer territori que Roma va conquerir fora de la península Itàlica; allí ja existia un impost basat en el delme, que l'Imperi va mantenir. Egipte tenia un sistema impositiu agrícola basat en una quantitat fixa de blat per àrea cultivada i, quan Roma es va apoderar d'Egipte després del suïcidi del darrer faraó, Cleòpatra, el va mantenir. El canvi va consistir en el fet que el blat, en lloc d'anar a parar als magatzems del faraó, es va transportar a Roma per alimentar la *plebs* romana. En algunes ciutats i pobles d'Àsia Menor, que pagaven un delme al seu rei, Roma va mantenir el sistema impositiu però va quedar-se amb un percentatge menor de la collita i en va fer propaganda: era més barat dependre de la república de Roma que dels reis.

L'impost agrícola no el pagaven ni la ciutat de Roma ni els pobles de la península Itàlica. Tampoc pagaven l'impost les colònies construïdes per allotjar veterans de guerra i que gaudien del *ius italicum*. Moltes ciutats que havien fet favors a l'Imperi romà estaven també exemptes del pagament de l'impost. La situació era molt variada al llarg de l'Imperi, atès que hi havia diversos sistemes fiscals i, a més, hi havia un bon nombre de ciutats que estaven exemptes de pagar l'impost, per diversos motius històrics.

La reforma fiscal de l'emperador Dioclecià

La reforma fiscal de l'emperador Dioclecià va consistir a unificar el sistema impositiu de tot l'Imperi i eliminar les exempcions

fiscals. Un pas important en el camí d'unificació l'havia fet a principis del segle III l'emperador Caracalla, que havia atorgat la ciutadania romana a tots els habitants lliures de l'Imperi. Fins aleshores, els habitants de l'Imperi estaven dividits entre ciutadans romans o assimilats i peregrins, com es denominaven els habitants de les províncies. L'emperador Dioclecià va fer el pas següent i va unificar el sistema fiscal per a tots els ciutadans de l'Imperi.

La reforma de Dioclecià va calcular la base impositiva agrícola amb una fórmula per valorar la rendibilitat, no d'un terreny, sinó d'una explotació agrícola. Cada explotació es va valorar en unitats fiscals a partir de la terra que cultivava i també dels treballadors lliures o esclaus que hi treballaven. La fórmula es va denominar *iugatio-capitatio*, perquè combinava la mesura de la terra, *iugatio*, i la mesura dels treballadors, *capitatio*. Cada província de l'Imperi feia servir unitats de mesura diferents, però l'Imperi no va estandarditzar un sol sistema mètric, per tant, es va establir una unitat nova, la *iugatio*, amb equivalències en les unitats locals. Aquesta unitat tenia en compte la qualitat de la terra, de manera que tenia diferent valor per a una terra bona, per a una regular o per a una de dolenta. També es va diferenciar segons el tipus de conreu: si era blat o cereals, tenia un valor, mentre que, si era vinya o olivera, tenia valors diferents. Cada explotació agrícola estava resumida en un nombre d'unitats fiscals, i sobre aquestes unitats es calculava l'impost.

La reforma de Dioclecià es va basar en el segon sistema esmentat en l'apartat anterior per valorar l'impost agrícola: el càlcul de l'impost sobre la superfície de la terra i no sobre la collita, però amb una important innovació: va incloure en el càlcul de la base imposable el nombre de treballadors. La diferència es veu més clarament en els productes agrícoles com el vi i l'oli. Un pagès podia recollir el raïm i les olives, i vendre'ls a un productor que elaborava el vi o l'oli, mentre que un altre podia tenir el personal i l'equip per fer-ho ell mateix a la finca. En un impost basat només en la superfície cultivada, els dos pagesos pagarien el mateix, mentre que, en el sistema de Dioclecià, el segon incorporava el valor afegit de la producció del vi i oli i pagava un impost superior.

La reforma fiscal de Dioclecià va requerir fer un cens de l'Imperi. Hi havia antecedents de censos fets per l'Imperi en algunes províncies, per exemple, el que apareix en l'Evangeli de Lluc en el Nou Testament i que es refereix a un cens de la Judea. El cens de Dioclecià va ser per a tot l'Imperi, que tenia aleshores una exten-

² Duncan-Jones, Richard (1994). *Money and government in the Roman Empire*, Cambridge University Press.

sió de 5 milions de km² i una població de 60-70 milions d'habitants. El cens va trigar diversos anys a elaborar-se i el van acabar els seus successors.

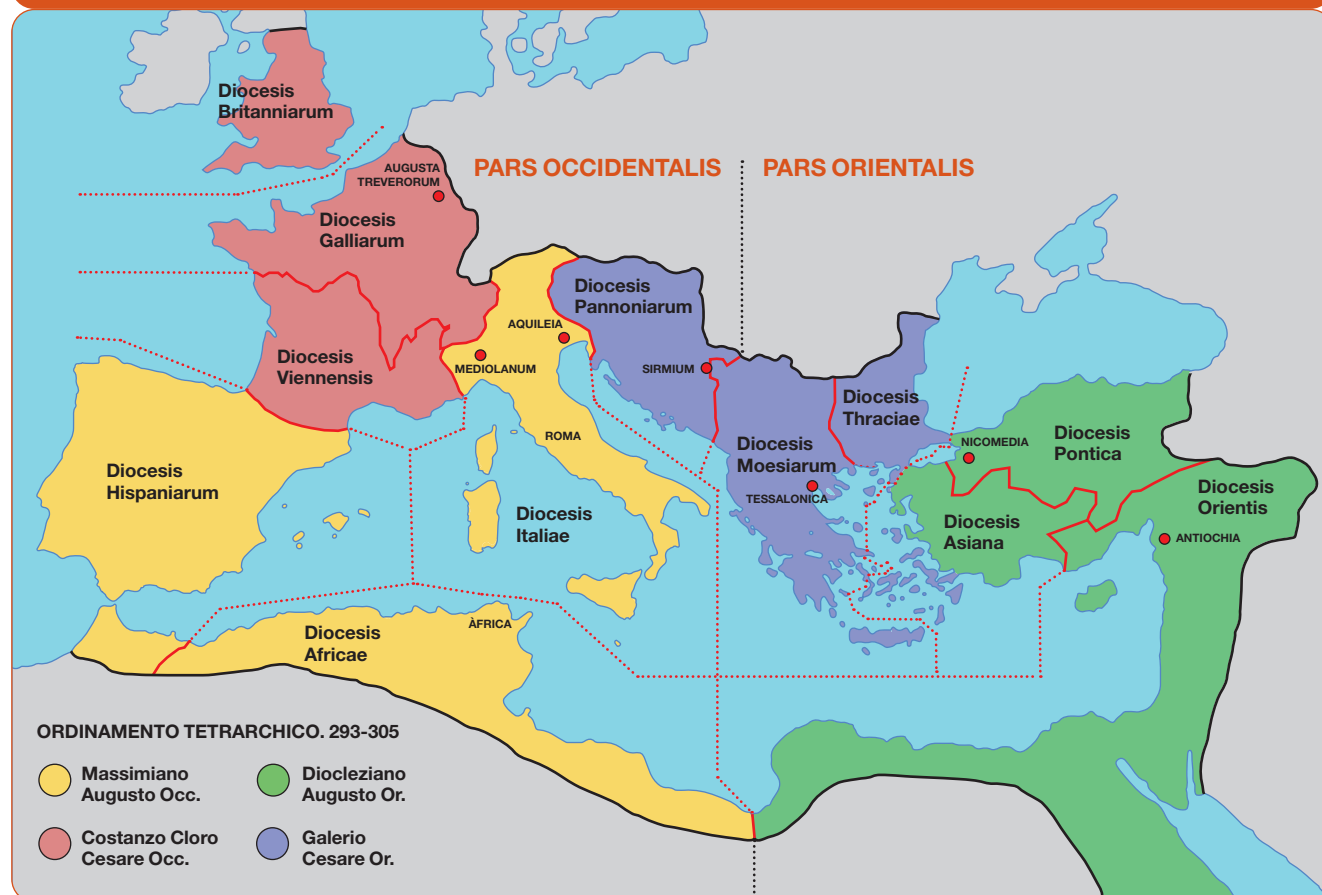
La segona gran reforma va ser eliminar les exempcions, així es va imposar l'impost agrícola a Roma, a Itàlia i a totes les ciutats exemptes.

La tetrarquia

L'emperador Dioclecià no tan sols va reformar el sistema fiscal, sinó que va fer tota una sèrie de reformes molt importants a l'Imperi, entre les quals hi ha reformes econòmiques com la monetària i la lluita contra la inflació, però potser la reforma més coneguda va ser una nova fórmula de govern que es va denominar *tetrarquia* o 'govern de quatre'. L'Imperi romà tenia una extensió enorme amb uns mitjans de comunicació molt primitius. L'emperador Septimi Sever va morir a la ciutat de York (Anglaterra) l'any 211, i la notícia de la seva mort va arribar a

Alexandria, capital d'Egipte, nou mesos més tard. Dioclecià va decidir dividir la gestió de l'Imperi en dues àrees, l'occidental amb Britània, la Gàl·lia, Hispania, el nord d'Àfrica i Itàlia, i l'oriental, amb Egipte, Síria, Turquia, Grècia, Macedònia i Dalmàcia (vegeu el mapa). Aquesta divisió era administrativa, però, uns anys més tard, l'Imperi es va dividir en dos imperis: l'occidental i l'oriental. Per gestionar cada part de l'Imperi, va nomenar un emperador amb el nom d'"august"; ell es va nomenar "august de la part oriental" i va situar la capital a Nicodèmia (Turquia). Per gestionar la part occidental va nomenar august un general anomenat Maximià, que va situar la capital a Milà (Itàlia) (*Mediolanum*, al mapa). Roma ja no era la capital de l'Imperi. Per auxiliar cada august va nomenar un adjunt més jove amb el nom de "cèsar". La idea era que els cèsars substituïssin els augusts quan aquests es jubilessin. Dioclecià es va jubilar després de 20 anys de gestionar l'Imperi, va deixar el càrrec en mans del seu cèsar i es va retirar al seu palau a la costa dàlmata. Aquest palau es pot visitar a l'actual ciutat de Split a Croàcia. ■

Mapa de la divisió de l'Imperi romà de Dioclecià



IN MEMORIAM

FRANCESC GRANELL UN ECONOMISTA DE MÈRIT

Carles Puig de Travy

Degà del Col·legi d'Economistes de Catalunya

A finals d'estiu tots plegats rebíem una tràgica notícia. El nostre estimat Francesc Granell, tot un referent per als economistes, moria a conseqüència d'un malaurat accident a la platja. Emociona recordar la Basílica de la Puríssima Concepció de Barcelona plena de gom a gom per acomiadar-lo amb una àmplia representació d'economistes catalans i destacades personalitats del món polític i social.

Francesc Granell era un home compromès que va dedicar els seus millors anys al servei públic, tant a la Generalitat de Catalunya com a la Unió Europea, així com a la docència, des de la seva càtedra d'Organitzacions Econòmiques Internacionals a la universitat.





La seva trajectòria és rellevant des dels seus inicis. Va estudiar als Escolapis, on va obtenir el seu primer premi escolar durant el Congrés Eucarístic Internacional de 1952, i, després, a l'Institut Jaume Balmes. Durant aquesta etapa va tenir com a tutors de batxillerat dues personalitats molt destacades: Lluís Maria Xirinacs i Guillem Díaz-Plaja. Es va llicenciar en Dret i en Ciències Polítiques, Econòmiques i Comercials a la Universitat de Barcelona, amb premi de fi de carrera. Durant la seva etapa universitària va ser delegat d'informació a Dret, i amb Eduardo Mendoza va participar en la fundació del Sindicat Democràtic d'Estudiants en la Caputxinada el 1966.

Doctorat en Economia amb una tesi sobre empreses multinacionals, va ampliar estudis a l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de Ginebra sota la tutela de Denis de Rougemont, a la Harvard/Tufts Fletcher School of Law and Diplomacy sota la

direcció de Leo Gross i a l'International Marketing Institute de Cambridge. El 1970 va fer una estada de formació a la Comissió de Comunitats Europees a Brussel·les a proposta de l'ambaixador espanyol Alberto Ullastres.

El 1966 va començar a treballar un temps en una empresa com a analista de mercat i, finalment, va ser contractat com a economista de l'àrea de comerç exterior de la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona. Poc després va fer una estada a la Cambra de Milà amb Narcís Serra. Del 1968 al 1980 va treballar per a la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament i per al Centre d'Estudis d'Economia Internacional (CEDEIN) de la Cambra de Comerç, entre d'altres. El 1971 va entrar com a professor ajudant a la Universitat de Barcelona, el 1981 va exercir de professor a la Universitat de Sevilla i des del 1985 exercia de catedràtic d'Or-

ganització Econòmica Internacional de la Universitat de Barcelona. Des del 1995 també era acadèmic de número i president de la Comissió de Relacions Institucionals de la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres.

Les seves aportacions en els camps de l'economia en comerç exterior, relacions econòmiques internacionals, desenvolupament econòmic i integració europea són úniques. De fet, el Francesc sempre es va distingir pel seu europeisme, el qual va difondre amb gran entusiasme al llarg de la seva vida. En els seus inicis va ampliar estudis a l'Institut Universitaire d'Études Européennes. Des de la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona va crear el curs "Comunitat Econòmica Europea" i, des del seu càrrec el 1980 com a director general de Promoció Comercial en el Departament de Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya, va promoure activitats diverses sobre promoció cultural i econòmica a la Comunitat Econòmica Europea (CEE).

Amb la incorporació d'Espanya al que avui coneixem com Unió Europea, Francesc Granell va ser un dels representants espanyols més influents dins l'estructura de govern de l'aleshores Comunitat Econòmica Europea.

Una vegada aconseguida la integració, Francesc Granell s'incorporà al funcionariat de la Comissió Europea el 1988, i va iniciar una etapa que es perllongà fins al 2002.

En la Comissió Europea va exercir diverses responsabilitats a la Direcció General de Desenvolupament. El 1993-1994 es va fer càrrec, com a director, de l'accés de Finlàndia a la UE a la Task Force sobre l'ampliació. Més endavant, el 2000-2001, va ser el coordinador europeu de la Tercera Conferència de les Nacions Unides sobre els països menys avançats. El 2002 va deixar la Comissió Europea com a director general honorari d'aquesta. L'activitat de Francesc Granell sempre va estar també vinculada al compromís amb el país, i va centrar els seus esforços a promoure l'exportació catalana i la captació d'inversió estrangera. La promoció de la imatge de Catalunya i els seus principals atractius de cara a l'exterior va ser una de les seves prioritats. El conseller Francesc Sanuy el va nomenar director general de Comerç i Turisme. Va ser l'ànima del SAPEX, precedent del COPCA i d'Acció, un organisme que dotava la Generalitat dels seus primers instruments per presentar-se més enllà de les seves fronteres. També va formar part de l'equip de la candidatura de Barcelona a organitzar els Jocs Olímpics d'Estiu de 1992 i va ajudar a impulsar organismes com el

Patronat Català Pro Europa, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, l'Institut Català de la Vinya i el Vi, i el Consell Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica.

Les seves anàlisis i opinions de la situació econòmica i política no deixaven mai ningú indiferent. Més enllà de coincidències ideològiques, la veu de Francesc Granell sempre s'havia de tenir en compte, sense cap mena de dubte.

Perquè el Francesc era una persona que no feia les coses a mitges. Tampoc en relació amb el seu compromís amb el Col·legi d'Economistes de Catalunya, amb el qual sempre es va implicar i bolcar. L'any 2004, el Col·legi d'Economistes de Catalunya el va distingir com a col·legiat de Mèrit en merescut reconeixement a la seva trajectòria.

La contribució de Francesc Granell en la divulgació de la professió d'economista també va ser extraordinària: des de la seva tasca docent i el seu mestratge en l'ensenyament de l'economia i en la formació de nous economistes com en el seu suport a la professió des de qualsevol àmbit.

Vull aprofitar aquest espai per agrair, en nom del Col·legi d'Economistes de Catalunya, la seva col·laboració, mencionant especialment la seva estreta vinculació amb la *Revista Econòmica de Catalunya*, un instrument que el Col·legi d'Economistes de Catalunya aporta a la societat a l'hora d'aprofundir en el coneixement de la realitat econòmica i empresarial en totes les seves manifestacions. Des dels seus orígens hem tingut la sort de comptar amb el coneixement i l'experiència de Francesc Granell al comitè de redacció de la *Revista*, la qual, editada en català, recull les aportacions més innovadores tant des de la vessant de l'anàlisi com de les experiències comparades de política econòmica i del món empresarial.

Ha estat un honor haver pogut conèixer de prop en Francesc i haver pogut aprendre d'ell com a referent en l'economia. De fet, el reconeixement a la seva figura és ampli i transversal. A més de la Creu de Sant Jordi, tenia la Gran Creu d'Alfons X el Savi i el Premi Estrella Europa 2011, concedit per l'Associació de Diplomats Europeus, i havia rebut condecoracions dels governs de Finlàndia, Espanya o Àustria.

El 15 de març d'enguany es van complir cinquanta anys de la seva col·legiació al Col·legi d'Economistes de Catalunya. Tant de bo haguéssim pogut celebrar-ne molts més! ■

REVISTA ECONÒMICA DE CATALUNYA

DIRECTOR

Guillem López-Casasnovas

SECRETÀRIA CONSELL DE REDACCIÓ

Judit Vall Castelló

CONSELL DE REDACCIÓ

Oriol Amat i Salas
Montserrat Casanovas Ramon
Joan B. Casas Onteniente
Josep Maria Duran Cabré
Enric Fernández Martínez
Maria Àngels Fitó Bertran
Anton Gasol Magriñà
Josep Lladós Masllorens
Valentí Pich Rosell
Carles Puig de Travy
Sofia Rodriguez Rico
Joan Ramon Rovira Homs
Joan Trullén Thomas

COORDINACIÓ I SUPERVISIÓ LINGÜÍSTICA TRADUCCIÓ DEL CASTELLÀ

Marta Guspí Saiz

DISSENY I PRODUCCIÓ EDITORIAL ZETACORP. Comunicació Corporativa (Grupo Zeta-Prensa Ibérica). Tel. 932 279 416

SUBSCRIPCIONS

sgomez@coleccionomistes.cat

PROMOCIÓ

cperezdelpulgar@coleccionomistes.cat

DIPÒSIT LEGAL

B. 8.160-1975
ISSN 135-819 XX

JUNTA DE GOVERN DEL COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA

DEGÀ

Carles Puig de Travy

VICEDEGANA

Maria Àngels Fitó Bertran

PRESIDENT SEU DE GIRONA

Lluís Bigas de Llobet

PRESIDENT SEU DE LLEIDA

Josep Maria Riu Vila

PRESIDENT SEU DE TARRAGONA

Miquel Àngel Fúster Gómez del Campo

SECRETÀRIA

Carmen Jover Díaz

TRESORERA

Carmen García Jarque

INTERVENTOR

Miquel Morell Deltell

VOCALS

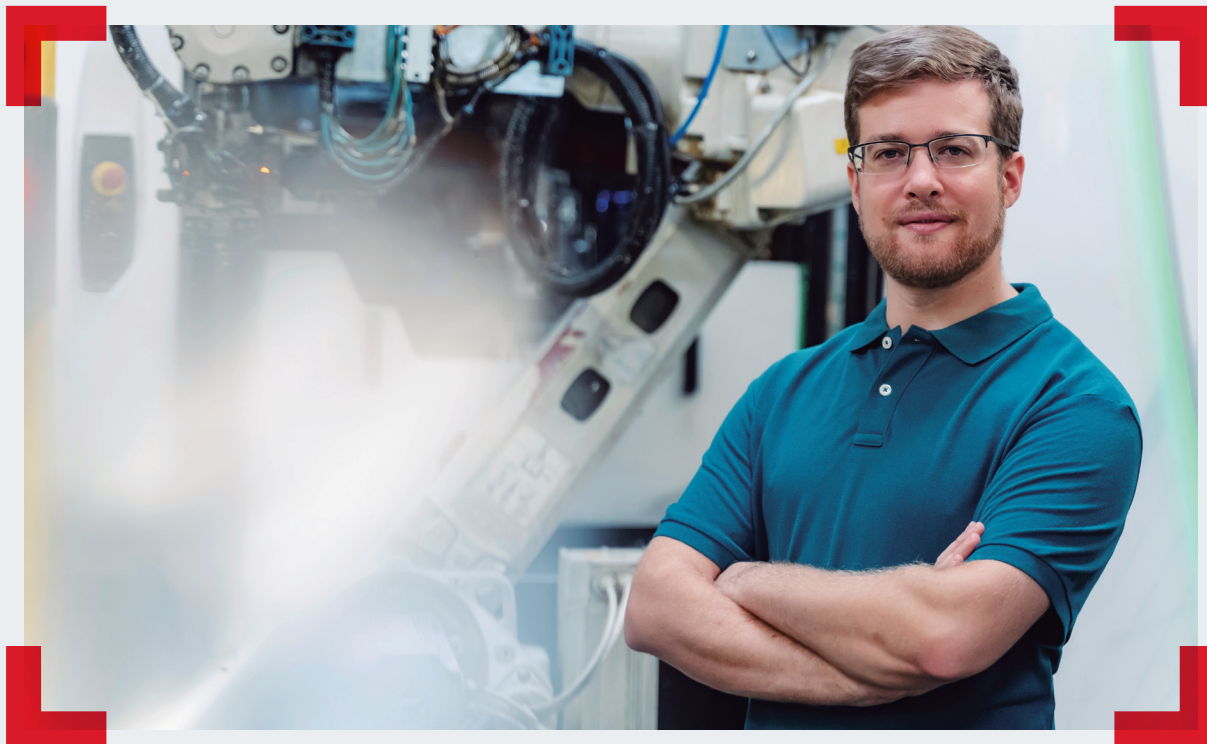
Jordi Albiol Plans
M^a Josep Arasa Alegre
Elisabet Bach Oller
Toni Bartolí Sala
Albert Carreras de Odriozola
Ana García Molina
Jaume Menéndez Fernández
Ivan Planas Miret
Nieves Rabassó Rodríguez
Sofia Rodríguez Rico
Pilar Soldevila i García
Esther Subirà Lobera
Alfred Albiol Paps

CONSELLERS

Emilio Álvarez Pérez
Oriol Amat i Salas,
Miriam Barrera Ubieto
Anton Gasol Magriñà

1. Els originals s'han d'enviar a l'adreça electrònica rec@coleccionomistes.cat.
2. L'extensió dels treballs no pot superar les 4.000 paraules, incloent-hi quadres, gràfics, mapes, notes i referències bibliogràfiques.
3. Els articles, que han de ser originals inèdits, són sotmesos a avaluació per part d'especialistes qualificats.
4. A la secció "La Bústia" només es publicaran articles que tinguin relació amb l'economia i l'empresa.

Tenim les idees



i tenim eines perquè aquestes idees siguin una realitat.

Inversió, crèdit i finançament per impulsar el talent, la innovació i el creixement empresarial.

ICF. La banca pública de Catalunya

Més informació a icf.cat