

PETITA

CRÒNICA DE LES PROPOSTES DE LA COMISSIÓ D'EXPERTS PER A LA REFORMA FISCAL

Guillem López-Casasnovas

Departament d'Economia i Empresa de la Universitat Pompeu Fabra (UPF),
Barcelona School of Economics i Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF)

1. Introducció

Escric aquest text a manera de confessió molt personal sobre el que he viscut durant aquests quasi deu mesos des del meu nomenament com una de “les persones expertes per a la reforma tributària” components del Comitè encarregat de redactar l'Informe. Poca cosa es pot respondre davant l'encàrrec, quan hom rep la carta de la ministra, més enllà d'agrair-li la confiança i acceptar. Val a dir que conec prou bé com funcionen aquesta mena de comitès, ja que quant a l'Estat —obvio aquí els de la Generalitat i els de la meua Comunitat de naixement— en són ja cinc en què he servit: el de les Balances Fiscals, el de l'Avaluació de la Llei de Dependència, el de la Reforma Sanitària, el de la Reforma del Finançament Autòmic i ara aquest per a la Reforma Fiscal. D'això me'n dic a mi mateix pertànyer a moltes menes de comissions sense cobrar comissions de cap mena. Certament, però, és una distinció que, tot i no reconeguda, em va en les obligacions de la càtedra d'Economia Pública que exerceixo.

Val a dir que aquest cop em va sorprendre la grandària de la Comissió (17 membres), amb una varietat gran en la seva composició, que anava des dels experts del Dret Financer i Tributari (que cobria amb escreix la quota femenina!) fins als de l'Economia Aplicada. Tots acadèmics, la majoria catedràtics. Pivotava sobre l'Institut d'Estudis Fiscals tota la logística (amb dues persones que eren alhora acadèmics i càrrecs polítics), sota la presidència —coordinació, en deia ell, humilment— de Jesús Ruiz-Huerta, un catedràtic ara jubilat, amb posició política coneguda (dirigeix una fundació socialista), però amb un registre personal que el feia mereixedor de la confiança de qui el nomenà i dels que fórem nomenats. De fet, les dues dimissions que es produïren en el decurs dels treballs crec que en cap cas es poden atribuir a una confrontació personal ni amb el president ni amb cap altre membre. En part, penso que es van deure a no acceptar ells les limitacions del mandat que se'ns donava: no es tractava de fer un big-bang del nostre sistema fiscal, del qual molts en podíem tenir ganes, sinó de l'ajust d'alguns impostos a les

noves realitats econòmiques, bàsicament en matèria de societats, d'imposició mediambiental, noves formes de transaccions digitals i de valors dels *cripto* actius, i de la subsistència d'una imposició patrimonial que, en mans d'algunes comunitats autònomes, era malmesa per la via de rebutjar tota harmonització i portar-la a ser eliminada del sistema tributari.

L'envit, en tot cas, tenia certa complexitat. Els experts de Dret Tributari, juristes, sovint parlaven un idioma diferent dels economistes. A més de circumloquis jurídics, plegats de sentències i referències a peu de pàgina, no tenien sovint el mapa complet de les implicacions de les propostes en l'economia real. I els economistes sovint “xutàvem” sense haver considerat l'enquadrament del camp de joc i la grandària de les porteries. Certament, podem dir a hores d'ara que “nos hemos conllevado”, com es diu a la *meseta*, bastant bé, i potser el millor actiu del text que hem assolit, molt extens —molt més del que a mi m'hauria agradat (jo vaig fugir d'autocites i *rondos*, donant per fet que els bàsics estaven fets)—, és que compta amb el consens de tots.

2. De la diagnosi a la prognosi

Els avatars d'un informe són, però, impredecibles. D'això ja en teníem antecedents: qui li havia de dir a Manuel Lagares que, del que era en general un bon Informe de Reforma del 2014, ni els seus en farien cas, tot i procedir d'una Comissió que si bé no comptava amb cap dona incloïa cervells tan ben moblats com l'actual governador del Banc d'Espanya. El nostre Informe, presentat el 3 de març del 2022, a les sis hores de fer-lo disponible ja era enterrat o desqualificat per polítics i alguns analistes, quan ni tan sols havien tingut temps material de llegir-lo! Així va la cosa... I els dos membres dimissionaris, des de l'ala més radical de la reforma —a la qual haurien agradat augments recaptatoris ancorats en una suposada progressivitat fiscal—, omplen ara les planes de la dreta mediàtica conservadora. Aquesta coalició entre els qui ho volien tot passat de rosca i els que ho volien desmuntar tot, més el desastre de la guerra, em deixen poc marge per a l'optimisme.

En tot cas, a qui es va interessar pel tema mentre el treballàvem sempre vaig respondre que l'expectativa que es tenia sobre els estudis de la Comissió era exagerada. Que s'esperava massa de quelcom que era *limitat* en els àmbits encomanats (lligats al document 2030 del Gobierno de España presentat a la Unió Europea), que en tot cas serien *recomanacions* —això sí, penso jo, ben treballades acadèmicament, “apamant” cada frase

amb l'evidència disponible—, i que el Ministerio s'havia compromès a *cumplimentar* com a requeriment, en part, dels fons demanats a la Unió Europea, de Next Generation —com ho eren la reforma laboral, la de les pensions, la fiscal—. Aparentava un requeriment, un poc per allò del toc de modernitat, necessari tant per a un ajust fiscal com perquè les generacions futures (treball i pensions) es veiessin acompanyades no només pels diners que venien de fora, sinó també, en clau interna, per fer aquest cop les coses millor. Tot això ja es veurà, són supòsits necessaris, però certament no suficients.

Així que, a tots els que se m'aproximaven per fer-me arribar les seves opinions al llarg d'aquests mesos, acostumava a escoltar-los per, a continuació, rebaixar les expectatives (i també les angoixes) d'alguns: res del que escriuríem seria decisiu, més que probablement ens farien poc cas, i millor que guardessin el seu rol de *lobbista* o de membres de grups d'opinió per al tram final, quan la política hagués de traduir en decret llei, si mai fos el cas, algunes de les nostres propostes. De tota manera, l'evolució recent del preu de l'energia, i ara l'escalada inflacionista, supediten, i molt, la implementació de l'Informe (així, per a la imposició mediambiental i l'eliminació d'algunes exempcions). Igualment restarien supeditades les propostes a moltes de les directives de la UE i acords al si de l'OCDE, per exemple, en el cas de les que afecten la mobilitat societària i la valoració de bases patrimonials provinents dels rendiments de la nova economia.

De manera que em quedo, en les pàgines que resten, a comentar uns pocs aspectes, aquests ja més rellevants de proximitat o quilòmetre zero. Entre aquests, l'idiosincràtic (in)compliment fiscal espanyol; el tractament dels residents fiscals, que ho són però que no ho volen ser i s'amaguen en “jurisdiccions no cooperatives” (diguem-ne “expatriats”) i els que ho voldrien ser (“impatriats”) però que en la situació fiscal actual fa poca gana de ser-ho, i, finalment, totes les referències de la imposició a la riquesa que es debaten entre la competència i l'harmonització fiscal, “entre la vida i la mort”.

3. De manual

És a tots els manuals d'Hisenda Pública que l'economia de mercat exigeix que l'assignació de recursos es guii pel valor que tingui la seva productivitat i no per un tractament fiscal més o menys favorable. Si s'atorguen a una comunitat autònoma tributària per a l'exercici d'una capacitat fiscal determinada, ha de ser per un altre motiu que arruïnar les bases tributàries de la comunitat veïna. A Espanya això ve emparat per la Constitució

al Títol VIII, perquè la descentralització de la despesa s'acompanyi amb responsabilitat de la generació d'ingressos (un altre criteri d'eficiència i raonabilitat). La validesa d'aquesta argumentació no és només "territorial" entre comunitats; també és funcional, entre actius (reals, financers, entre tipus...), formes jurídiques, societats anònimes o empreses familiars, o decisions individuals (tipus de rendes o de finançament d'inversions). Que un inversor vegi més atractiu, tota la resta igual, un actiu real que un altre de financer, per la simple raó dels beneficis fiscals associats a una gestió patrimonial o a una *family office*, o en el tractament de l'habitatge de lloguer, és sens dubte una distorsió que caldrà justificar amb cura. Que una activitat es configuri amb forma societària o individual en funció del tipus impositiu fix que tenen les societats o el progressiu de la renda personal, no es pot considerar apropiat sense més ni més, quan en el primer cas s'estan gravant els beneficis (ingressos menys despeses) i només ingressos, en el segon (amb limitada deducció de despeses, a l'IRPF).

Noteu que l'argument d'equitat territorial no apareix en el raonament anterior, i si hom es manté en l'àmbit d'una economia de mercat liberal no pot observar restriccions a l'harmonització, més enllà que es declari partidari de la competència fiscal, que en aquest cas, per coherència, l'haurà de mantenir també a escala europea i mundial. Demanar harmonització contra pràctiques agressives dins d'Europa de països com Irlanda o els Països Baixos, o davant de paradisos fiscals internacionals, i competència fiscal interna dins de l'Estat, no deixa de ser una incoherència.

4. Una prèvia

Deixeu, en tot cas, abans d'entrar en concrecions, que faci referència als *desqualificadors* incoherents de l'Informe. En general, resulta mal d'entendre que es proposin abaixades d'impostos sense precisar quina despesa eliminaran conseqüentment. I no val dir que això es finançarà reduint la ineficiència de la despesa pública, o amb l'augment de l'increment de la recaptació per la lluita contra el frau (que ho digui un assessor fiscal encara fa més "yuyu"). També sembla mentida que s'ignori que, eliminat l'impost de successions, s'agreuja la fiscalitat de l'IRPF per les variacions patrimonials, amb una tributació molt menys tova que la que es dona a les herències. O que es demani eliminar l'impost de patrimoni sense concretar quina altra forma de riquesa s'hauria de gravar. Cap? 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 patrimoni? Volen defugir-ne? A més, no és 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)?

Alguns tenim la sensació que, a la vista de qui no paga els impostos sobre la riquesa (els molt rics, a qui surt a compte el cost que assumeixen en enginyeria fiscal i jurídica de societats interposades, per l'estalvi que fan eludint impostos, i/o els rics més atrevits —que s'arrisquen al delictes penal, fent frau—), són els mateixos rics, conservadors o porucs, els qui es queixen d'aquesta imposició. A més, si l'impost compleix la redistribució entre rics i pobres, però no entre aquelles classes de rics, potser hem de reformar el tribut i no abolir-lo! Prou bé ho saben "els ayusos", (perdoneu la llicència) que, per la via de la competència, el que pretenen és eliminar l'impost i així la redistribució personal que més cou. I pel que fa a l'eliminació "de totes", diuen, les exempcions i deduccions, és ben segur que s'acabarien "salvant" aquelles que tenien al darrere un grup de beneficiats més poderosos, de manera que l'eliminació indiscriminada de nou podia acabar desprotegint les que afectaven els més dèbils.

D'altra banda, lluitar contra el frau i millorar l'eficiència pública, la gran "solució" dels abolicionistes, no es poden considerar alternatives de res. Gestionar la despesa pública amb eficiència i lluitar contra el frau i l'elusió fiscal no és una opció sinó una obligació, que legitima qualsevol nivell de pressió fiscal que pateixen els contribuents. I si n'estan tan segurs, per què no condicionen primer aquelles millores abans de fer forat en el dèficit públic per tal que sigui la Unió Europea qui demani retallades per a la consolidació fiscal necessària, i així poder dir que "és culpa d'Europa".

5. Algunes concrecions

És un pèl eufemístic distingir de l'Informe de la Comissió els elements de recomanació dels de proposta. El Govern farà el que cregui convenient. En tot cas, per no minimitzar l'aportació, assenyalo aquí alguns aspectes que jutjo importants més enllà de la reflexió en la qual es fonamenten. La imposició mediam-biental, molt probablement, haurà d'esperar; la digital nova, pels *cripto* actius i assimilats, ja serà objecte d'una altra anàlisi.

Les concrecions **en matèria de compliment**, una àrea important com a legitimadora de bona part del sistema tributari:

1. Crear una unitat permanent d'anàlisi del frau.
2. 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. 3. Tenir en compte l'historial de compliment del contribuent, també respecte dels errors, com s'ha proposat a França. 4. Facilitar al contribuent tota la informació disponible sobre ell. 5. Activar la clàusula antiabús per a residents que traslladin la seva residència fiscal a jurisdiccions no cooperatives concretant el que s'ha d'entendre per això com a nivell sensiblement inferior de fiscalitat.

Sobre impatriats, un tema que de nou preocupa per a la recuperació de talent: 1. Millorar el règim fiscal per a treballadors desplaçats, baixant de 10 a 5 anys el requeriment d'haver estat fora per acollir-se a aquest tractament i compromís de mantenir-lo en vigor durant sis anys. 2. Reformular-lo de dalt a baix estenent el règim anterior als col·lectius als quals es pugui aplicar amb acords amb jurisdiccions cooperatives.

En l'Impost del **patrimoni**: 1. Mínim exempt com a mínim d'1 M (modificable marginal i acotat per les CCAA. El tipus avui del 0,2 al 2,75 passaria del 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 0,5 M més 0,3 M per l'habitatge propi). En la situació de partida, per sota d'1 M es troben un 45 % dels declarants, que representarien 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. En línia amb l'OCDE, es tractaria d'aproximar valoracions de mercat, i potser ancorar-les en el 80-85 % d'aquest per reduir conflictes de valoracions. 2. Evitar revaluacions freqüents: determinar millor quins deutes són deduïbles per la vinculació concreta al patrimoni declarat. 3. Fixar regles per evitar la doble imposició internacional del patrimoni, així com la seva no imposició. 4. 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. 5. Actuar contra els testaferrers residents a altres països, gravant els béns aquí dels no residents. 6. Respecte de l'escut fiscal, estudiar el cas si puja del 60 % i establir un mínim del 20 % de tributació. Mínim exempt per part de l'Estat d'1 M (s'espera, sobre una base més àmplia, atesa la revisió d'exempcions de l'empresa familiar i l'habitatge habitual) amb una baixada del tipus però mantenint la imputació de rendes per l'habitatge a la base. 7. Manteniment, tot i la seva revisió, del règim de l'empresa familiar, avaluant-ne l'efectivitat i l'afectació real d'aquell patrimoni.

Pel que fa a l'harmonització de **l'impost sobre el patrimoni net**, fer: 1. 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 (es proposa, com a exemple, a l'entorn d'un 10 %). 2. Establiment d'un mínim a les deduccions i bonificacions de la quota íntegra (un 10 %). 3. Fixar una reducció màxima a l'escala de gravamen, sempre que la quota líquida no sigui 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 a l'entorn de 68 M (entre el grup de declarants d'entre 10 M i 30 M).

En matèria de **successions**: 1. Manteniment de l'impost amb reducció per transmissió de l'empresa familiar, negoci professional o participacions en entitats. 2. Supressió dels coeficients multiplicadors, que ja es consideren a les escales de les tarifes. 3. Eliminar la deducció per quantitats percebudes per contractes d'assegurança de vida. 4. Flexibilitzar el pagament quan es detectin problemes de liquiditat. 5. Eliminació de reduccions per parentiu, actuant aquestes 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 CCAA. 6. Reduir el nombre de trams i tipus de gravamen a la tarifa: grups I i II: 5 % fins a 1 M, 10 % entre 1 M i 5 M i 15 % per sobre de 5 M; grup III: entre un 5 % i un 10 % fins a 0,5 M i després incrementats fins al 15 %; i grup IV, entre el 20 % i el 25 %.

6. L'harmonització fiscal com a peatge a l'autonomia tributària

La preocupació per l'harmonització no és un tema intern de l'Espanya de les autonomies: la Unió Europea segueix els mateixos camins, i Holanda o Irlanda en són els *madriles*. I fora de la Unió, es combaten tots aquests paradisos fiscals que minen la consciència ciutadana i avergonyeixen els comportaments infames d'alguns dels seus ciutadans més distingits. A tot això, a l'OCDE, la Unió Europea dedica directives d'harmonització i convergència, ben acceptades per la doctrina liberal; molts que en clau interna espanyola es pronuncien a favor de la competència fiscal contra l'harmonització. El que no es vol internacionalment per a l'Estat espanyol (l'erosió de bases fiscals) des del nacionalisme que practiquen ho menyspreen en un estat autonòmic on, de fet, no creuen, ni necessiten, des del seu privilegi particular.

Per tant, si el fre a l'excés en l'exercici de l'autonomia tributària és la responsabilitat fiscal, la irresponsabilitat és avui la competència fiscal. A tot això s'hi poden afegir, òbviament, consideracions redistributives, ja que quan aquest buidatge fiscal s'exerceix sobre els impostos personals de riquesa i renda, es mina la progressivitat que ha de tenir el sistema fiscal tal com exigeix la Constitució que tant aprecien. Un altre precepte constitucional que aquells que s'autodenominen constitucionalistes semblen desconèixer.

Per això, qui es preocupi d'adaptar el nostre sistema fiscal per a un millor funcionament de l'economia, tornant a la correcta assignació de recursos, no interferida o només mínimament pels excessos de gravamen, s'hagi de preocupar pel disbarat actual que suposa l'exercici per part d'algunes CCAA de l'autonomia fiscal en el gravamen de la riquesa: és a dir, en patrimoni net i successions. Noteu que l'anàlisi tècnica no és enjudiciar-ne l'abolició; aquest és un tema ideològic, ja que les constatacions empíriques basades en qui paga o no paga avui l'impost no és un argument d'abolició sinó de la reforma. O el debat sobre si aquests impostos s'haurien d'haver transferit a les comunitats autònomes en primer lloc. Són decisions polítiques. No amago en cap cas la meua opinió: l'impost sobre el patrimoni en condicions normals suposa una imposició reiterada, de manera que, deixant tota la resta igual, és abolible i substituïble per altres formes de gravamen de la riquesa. El de successions, no. He mantingut la meua posició contra vent i marea, fins i tot abans que opinions més prestigioses o influents com el mateix *The Economist* es pronunciessin a favor del seu manteniment, tant per qüestions d'eficiència (no hi ha doble gravamen en herències) com també d'equitat (justificant de meritocràcia i legitimador en bona mesura del mateix sistema capitalista).

A l'hora de reformar el marc actual que configura el sistema tributari espanyol (el quadre d'impostos actuals) i la delegació de potestats normatives en els impostos cedits a les comunitats autònomes de règim comú, hi ha diferents possibilitats per a la seva harmonització. Arbitratge n'hi ha també entre actius (reals i financers) o en matèria funcional (tipus de retribució, mètodes per finançar inversions), o en fórmules empresarials (societàries, estimacions modulars, franquícies en indirectes, etc.) i classes de transaccions (digitals, de criptomonedes *versus* tradicionals). Totes mereixen atenció, ja que, a més de distorsions en les decisions econòmiques, són de vegades portes obertes al frau o a l'elusió fiscal. La manca d'harmonització

territorial autonòmica, en ser més visual i interpretable políticament, està rebent, però, molta més atenció als mitjans i entre la ciutadania.

En aquest darrer terreny, encara que no hi ha un *first best* a la disjuntiva d'harmonitzar centralitzadament i mantenir autonomia tributària descentralitzada, la seva resolució passa per un reequilibri de poders. I probablement avui s'hagi de veure com el peatge que una comunitat autònoma que vulgui exercir la seva responsabilitat fiscal ha de pagar en la situació actual per preservar les bases fiscals i poder exercir aquella autonomia efectivament. ■

Final

Fins aquí aquesta petita crònica procedimental i de detalls seleccionats. De fet, aquestes són només algunes poques de les propostes (122) i de les recomanacions presentades a l'Informe. Es pot veure sens dubte el vas mig buit, però, com a exercici de posar-se el sistema fiscal "por montera" i fer el recorregut de la fiscalitat del nou segle, asseguro que la lectura de l'Informe bé s'ho val.