

ESTRUCTURACIÓ I SIMPLIFICACIÓ DE LA HISENDA PÚBLICA

Parlar d'hisenda pública obre un ventall de possibles temàtiques a les quals fer referència. Basaré la present ponència no en l'estructura orgànica de la hisenda, entenent com a tal l'organització pública encarregada de gestionar el sistema fiscal, sinó en l'estructuració i simplificació de la Hisenda Pública, entesa com la forma d'obtenció dels recursos.

D'aquesta manera podem dir que entenem la Hisenda pública, com la ciència econòmica que estudia l'activitat financera dels ens públics, i proposa els instruments econòmics adequats per a obtenir-ne els recursos.

Aquests recursos són necessaris en qualsevol societat i cal assignar-los de manera idònia per tal de satisfer les necessitats públiques, mostrant especialment les conseqüències econòmiques de les diferents alternatives o possibilitats d'obtenció i la despesa dels recursos econòmics de caràcter públic.

Tampoc no entrarem a debatre la regulació detallada de l'estructura fiscal, és a dir, quins són els impostos, taxes, preus públics i altres formes d'obtenció d'ingressos concrets que cal aplicar en un nou Estat Català.

No es tracta de concretar les lleis i normes que han de conformar el suport jurídic del sistema fiscal, ja que aquestes tasques hauran de ser realitzades i acordades en el marc de la Constitució que els catalans i les catalanes aprovem.

El que s'intenta en aquesta ponència és senzillament cercar un marc de referència que serveixi de pauta per a la regulació que es faci de la matèria tributària en la nova República Catalana, i que ens ajudi partint de l'experiència pròpia i la d'altres països a gaudir d'un bon sistema tributari, per la qual cosa també caldrà tenir present la pròpia idiosincràsia del nostre país.

Aquest marc hauria de recollir els principis següents:

Principis per una bona gestió tributària.- aquests principis haurien de ser la clau per tal que Catalunya disposi d'un sistema fiscal propi, modern, avançat i competitiu.

- **Principi de Seguretat jurídica, sistema normatiu simple i estable.-** Cal tenir unes lleis tributàries que evitin al màxim la incertesa en la seva aplicació i que donin lloc a l'adopció de criteris canviables massa sovint ja que això vulnera el principi de confiança legítima dels contribuents. Les lleis han de ser clares, senzilles, i alhora han de tenir una estabilitat en el temps de tal manera que generin confiança tant a la ciutadania com al món empresarial, qui suporta també una part important de càrrega tributària. Així es pot afavorir el compliment voluntari de la recaptació tributària i millorar la lluita contra el frau fiscal.
- **Principi de capacitat econòmica** . Es configura, com el criteri preferent de justícia en el repartiment de les càrregues econòmiques necessàries per a fer front a les necessitats públiques. La capacitat econòmica es tradueix en la capacitat contributiva, perquè, d'acord amb aquesta capacitat, els contribuents realitzen les seues aportacions tributàries a la hisenda pública. Qui té major capacitat econòmica, té major capacitat contributiva i, per això, ha de pagar més en concepte d'impostos, evitant però que els tributs tinguin abast confiscatori.
- **Principi de progressivitat.-** el pagament d'impostos no serà proporcional a la capacitat contributiva de cada-ú sinó que serà progressiu i per tant els tipus impositius seran més elevats a major capacitat econòmica.
- **Solidaritat i igualtat d'oportunitats** .- Amb independència del que cada una de les persones ciutadanes de Catalunya aportin a la Hisenda Catalana, totes tenen dret a beneficiar-se per igual dels béns i serveis. D'aquesta manera es contribueix a fer realitat els principis de justícia i equitat per tal que tothom tingui accés al ple exercici dels drets polítics, econòmics i socials.
- **Principi d'eficiència i eficàcia.-** serem eficients si aconseguim una bona recaptació voluntària amb els mínims costos, però alhora serem eficaços si aconseguim que el frau a la llei alhora de pagar tributs sigui el menys possible. Per tant les lleis tributàries han de crear un clima de confiança recíproc.

- **Models de gestió i recaptació senzills,-** han de ser models propers, basats en la coresponsabilitat entre administració tributària i contribuent que generin un clima de confiança recíproc en el que ambdues parts col·laborin

Principis de garantia tributària per les diferents administracions.- No hem d'obviar que la nova organització territorial que s'apliqui a Catalunya no pot caure en el parany actual de tenir un desequilibri entre les competències que tenen assignades les diferents administracions públiques i els recursos que són necessaris per a fer-hi front. Es predica els principis de suficiència i autonomia i aquests han de ser una realitat fiscal.

- **Principi de suficiència financera.-** La prestació de serveis i l'exercici de les competències que s'assigni als diferents nivells administratius catalans requereixen que aquestes entitats puguin disposar dels mitjans econòmics suficients per al compliment de les seves finalitats.
- **Principi d'autonomia financera.-** Els diferents nivells d'estructura administrativa en que es divideixi el territori català han de tenir, a banda dels recursos suficients per al compliment de les competències locals, autonomia per a la gestió i regulació dels tributs que els hi sigui propis. Per això la Constitució catalana ha de recollir de manera clara i expressa l'autonomia d'aquestes administracions.
- **Supressió de la tutela financera.-** Aquest és un aspecte que deriva de l'autonomia financera atès que la seva existència la limita i elimina. Si un ens és tutelat ja desapareix o perd sentit poder parlar de la seva autonomia.
- **Clarificació competencial.-** Cada estructura administrativa ha de tenir definides i clarificades les seves competències per tal d'evitar conflictes de competència i per tal que cada ens apliqui el sistema tributari sense entrar en contradiccions ni duplicitats en les diferents figures impositives. Cal evitar el solapament i la confusió i sobretot garantir que aquestes competències gaudiran dels recursos necessaris per a poder ser aplicades.

- **Accés al mercat nacional de capitals per a la realització d'inversions.-** La construcció d'edificis, la implantació de serveis i subministraments, genera una important dinàmica inversora que en moltes ocasions requereix acudir a l'endeutament públic, esdevenint aquest un instrument financer que resulta molt important per a les diferents administracions Públiques
- **Reducció de les transferències corrents i de capital condicionades entre administracions.-** Les transferències de recursos condicionades tant en l'àmbit de la despesa corrent com en la inversió, no poden condicionar la política inversora de les administracions, a banda de generar una complexitat burocràtica de control de les mateixes. Cal que la gran majoria de diners es facin per transferències corrents i cada administració en compliment de les seves competències i fent palesa la seva autonomia decideixi on dirigeix les seves polítiques inversores.

Principis de control de la despesa.- Cal que els ciutadans i ciutadanes coneguin com es controlarà l'aplicació i destí dels impostos recaptats, ja que aquesta serà una font important de confiança vers el sistema que farà que aquest tingui un èxit recaptatori superior si la societat en veu i coneix a què es destinen els seus impostos i com són realment controlats per a tal de ser correctament invertits.

- **Intervenció prèvia de la despesa.-** Amb la finalitat de garantir que els recursos públics es gestionen i apliquen de manera correcta d'acord amb el que estableix la normativa, es fa necessari la realització d'una intervenció prèvia de la despesa.

Aquesta intervenció consisteix en examinar tots els expedients i documents que són susceptibles de produir drets i obligacions de contingut econòmic o moviment de fons i de valors, abans que es dicti la resolució corresponent.

Es tracta per tant d'un control previ de legalitat de la despesa.

- **Control financer.-** Un cop comprovat que la despesa s'ha realitzat d'acord amb els paràmetres legals, cal procedir a verificar amb el control financer que aquesta compleix amb els principis de bona gestió financera. Per això cal valorar en

aquesta fase els criteris d'eficiència i eficàcia, així com la correcta comptabilització de les operacions dutes a terme i el seu reflex fidel en els comptes.

Podríem dir, per tant, que aquests principis haurien de ser els pilars sobre els quals s'assentaria la nova hisenda pública catalana, amb la finalitat que es tradueixin en:

1. Confiança cap al sistema tributari.

Tal i com apunta **Joan Iglesias Capella** en el seu llibre *una Hisenda a la Catalana*, cal establir un nou vincle entre administració i contribuent i aquests darrers han de passar a ser considerats *clients*¹.

Això comporta un canvi cultural i educatiu important, ja que la ciutadania accepta i participa de la gestió tributària a canvi de veure com l'Estat assoleix un grau de compromís elevat i és transparent en la seva gestió i actuació.

Per tant ens cal crear un clima de confiança recíproc que es visualitzi com la contribució que fem tots i cada un de nosaltres a l'interès general, i alhora aquest esforç econòmic ha de traduir-se en una millora de les condicions de vida de les persones que vivim i treballem a Catalunya.

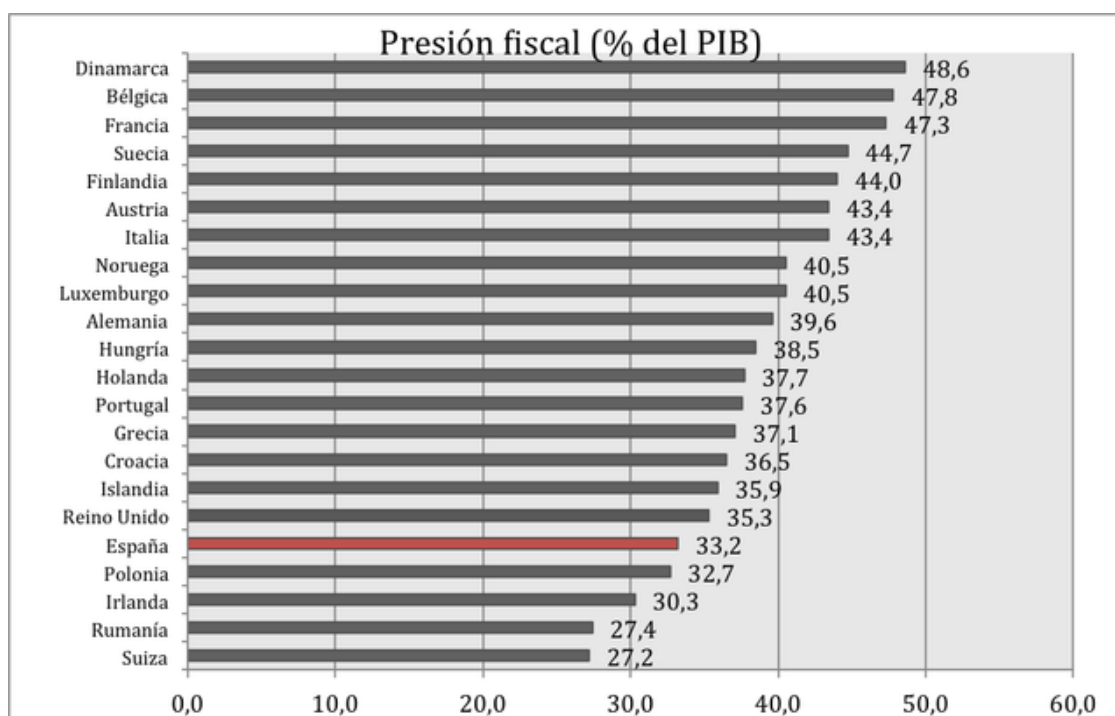
“En definitiva, la futura administració tributària de Catalunya ha orientar-se cap a un model basat en la confiança mútua amb el contribuent, simplificant la gestió dels impostos i facilitant el seu compliment, un model participatiu entre contribuents, agències, assessors i empreses que l'objectiu últim sigui, òbviament, recaptar impostos, però reduint al màxim els costos indirectes que suposa el compliment de les obligacions tributàries, el nivell de frau i la conflictivitat. Caldria un model preventiu, on es preservés la màxima seguretat jurídica i en el que els contribuents siguin considerats

¹ El llibre de Joan Iglesias Capella es fa ressò del document estratègic publicat per l'administració tributària de Suècia, amb el títol *Right from the Star*, any 2005, en el qual desenvolupa els criteris i les directrius que va seguir per transformar el seu model de gestió tributària, segons el projecte iniciat l'any 1999. Amb l'objectiu de millorar l'eficiència del seu sistema fiscal i aconseguir millors resultats de recaptació efectiva, col·loquen el contribuent en el centre del sistema fiscal i organitzen les funcions públiques d'acord amb els principis de servei públic i confiança

com aliats, que diferenciés el tracte a aquells contribuents que compleixen sistemàticament dels que no ho fan².”

Aquest és el model escollit pel països nòrdics que tenen uns tipus impositius elevats però alhora tenen també un nivell més alt de recaptació que alhora suposa una disminució de l'economia submergida. A canvi però, tenen un estat del benestar envejable per la resta de països.

En aquesta gràfica s'observa la pressió fiscal dels països nòrdics que són de les més elevades:



Font: [Tax revenue statistics](#) (Eurostat)

Font: [Revenue statistics](#) (OECD – 2014)

Catalunya actualment presenta un nivell de pressió fiscal del 33,2%, xifra relativament baixa en relació a la mitjana (41,5%) dels cinc països considerats en el quadre 5 (Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Suècia i Suïssa), països amb els que Catalunya es podria equiparar. Però la distància seria encara més elevada si només es consideressin els

2 **LA HISENDA CATALANA** Publicat a *Revista de Catalunya*, nº 1, 2016, pàgs. 71-86.
Núria Bosch i Marta Espasa

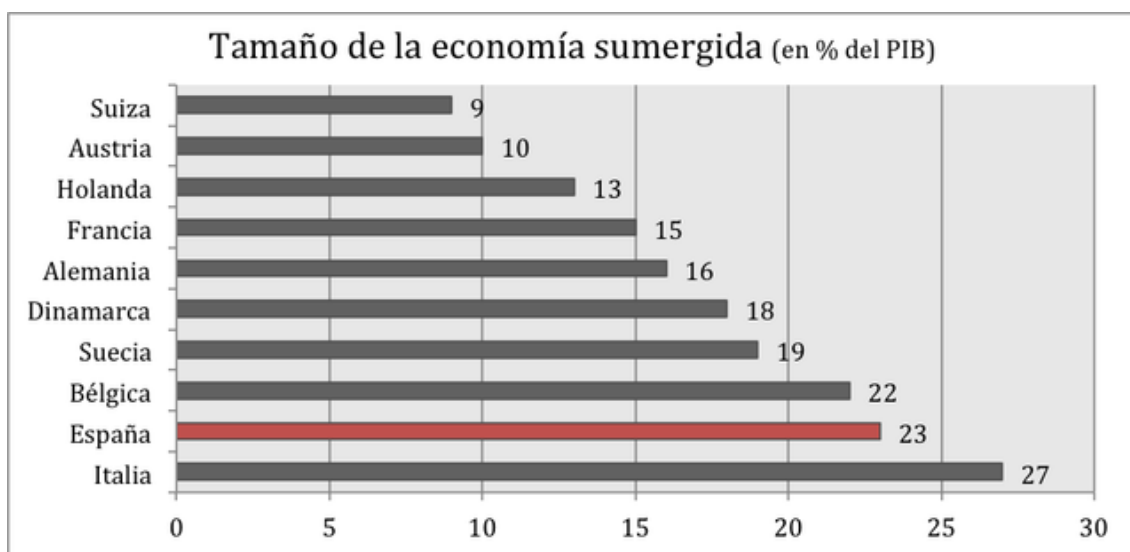
quatre països de la unió europea, atès que Suïssa presenta unes particularitats que fan que tingui una pressió fiscal de només el 26,7%. La resta de països es situa amb una pressió fiscal a l'entorn del 43%.

Els països nòrdics tenen un sistema que fa recaure la major part de la càrrega impositiva en els treballadors, i no en les empreses, implantada de manera progressiva on les rendes més baixes no tributen. Catalunya té un nivell de pressió fiscal baixa i per contra té uns tipus impositius molt elevats i una de les causes seria que hi ha molt frau que fa que molt poca gent pagui molts impostos.

Haurem de decidir dins del nou Estat per quin sistema ens decanem però estaria bé que el fonament de l'elecció en qualsevol d'ells recaigui en la confiança cap al sistema per lluitar contra l'economia submergida.

La confiança va lligada amb la transparència interna de l'administració tributària.

En aquest altra gràfica es pot veure el percentatge d'economia submergida i la necessitat de cercar un sistema tributari que permeti millorar les ràtios.



Font: [Tax revenue statistics](#) (Eurostat)

Font: [Revenue statistics](#) (OECD – 2014)

2. Simplicitat i reducció tributària

Amb la finalitat de millorar el sistema tributari ens cal partir d'una simplificació de la gestió tributària i una reducció dels diferents impostos i taxes, fet que ens condueix a un sistema tributari que ha de girar entorn de grans impostos, fàcils de gestionar, clars i entenedors, cal estudiar detalladament les figures impositives que han d'aplicar-se.

Segurament els grans impostos sobre la renda, societats, consum, capital i treball han d'existir però cal reconduir-los cercant la progressivitat i la simplificació de la seva gestió, evitant que hi hagi excés de criteris interpretatius i de consultes tributàries que desorienten i donen poca seriositat i confiança en el sistema. Les regulacions de les exempcions, han de ser un altre aspecte a considerar i han de limitar-se a això a ser excepcionals.

Alhora caldria que el sistema aportés processos informàtics accessibles a tothom, i que el contribuent pogués tenir accés a les dades que sobre ell té l'administració. El sistema informàtics actuals permeten aquesta possibilitat.

L'estructura tècnica ha de ser funcional, ha d'imposar-se només els tributs que captin el volum de recursos que justifiqui la seva implantació i sobre bases o sectors econòmics que tinguin una efectiva capacitat contributiva.

Una política tributària que comparteixi la simplicitat té com a característica que els costos per part dels contribuents alhora de complir amb el seu deure de contribuir no han de ser elevats i a més ha de garantir que els contribuents coneguin les seves obligacions tributàries.

Per altra banda la simplicitat aportarà major transparència i tindrà uns costos menors d'administració i de control del compliment. La simplicitat no és només una exigència per a minimitzar els costos de gestió i compliment de les obligacions tributàries. Un aspecte important de la simplicitat és que aquesta possibilita el coneixement i comprensió per part dels contribuents, fet que alhora aporta major seguretat jurídica.

3. Repartiment més equitatiu dels impostos

Les diferents administracions han de tenir recursos suficients per a l'exercici de les seves competències, autonomia i suficiència financera han d'anar lligats de la mà. Potser Suècia tornarà a ser un lloc on emmirallar-se per les moltes competències que

tenen els municipis sobretot a partir de la dècada dels 70 però també per la capacitat tributària que els permet poder exercir aquestes competències i prestar els serveis de manera correcta.

Caldrà clarificar quina distribució cal fer-ne de la recaptació per tal que les diferents administracions disposin dels recursos apropiats fent un repartiment equitatiu.

També a nivell local caldrà analitzar detalladament la gran quantitat de taxes i preus públics que s'exigeixen, alguns dels quals generen una despesa de gestió massa elevada pel rendiment econòmic que se'n treu, i també caldrà estudiar alguns impostos que recauen sobre fets que ja són gravats per altres impostos i que no obeeixen massa a la seva finalitat com és l'impost de l'increment de terrenys de naturalesa urbana (darrerament ja qüestionat pels tribunals) i el d'activitats econòmiques (de gestió molt complexa i amb una regulació poc afortunada).

En definitiva, hem d'avançar cap a una administració tributària moderna, transparent, raonable, i justa, que ha de permetre que la ciutadania conegui de primera mà com funciona i en què s'inverteixen els diners recaptats, i això evidencia que cal que l'administració reti comptes a la ciutadania i no s'instal·li en una posició de supremacia.