

# Fiscalitat: eina de política econòmica, instrument de justícia social i recaptació de recursos

*Gerard Martínez i Díez*



## I. Problemàtica

Enfocar la fiscalitat no únicament com un mitjà de recaptar recursos per a l'Estat sinó també com una eina de política econòmica i com un instrument de justícia social suposa qüestionar:

Quin ha de ser el perímetre d'intervenció de l'Estat.

Quin ha de ser el seu grau d'intervenció.

La resposta a aquestes dues preguntes requereix un plantejament estratègic..., que portat a escala de la societat, del país, de la nació i de la seva organització vol dir un plantejament polític i fins i tot ideològic entès com un sistema de valors fonamentals sobre els quals s'organitzen les relacions econòmiques, socials i polítiques.

Un plantejament estratègic també vol dir una metodologia organitzada sobre:

Un enfocament *global*, és a dir, que tingui en compte tots els elements culturals, socials econòmics, polítics, institucionals, mediambientals, etc.

Un enfocament *sistèmic*, és a dir interessar-se cada un d'aquests elements en les relacions que manté amb tots els altres (interessar-se en les seves dinàmiques).

Un enfocament *obert*, és a dir analitzant tots aquests elements en les seves relacions amb l'exterior.

Un enfocament que *té en compte els moviments lents* que transformen profundament la societat.

Un enfocament *dinàmic*, és a dir sensible als canvis interns i externs i susceptible d'adaptar-se.

Un enfocament *prospectiu*, és a dir que imagina diversos escenaris de futur a partir de tendències realment fortes d'evolució.

Un enfocament "*antifatalista*", és a dir que reposa sobre la idea bàsica que l'home pot actuar sobre l'economia i que no ha de deixar-se dominar per ella.

Sense entrar en detall en aquests aspectes de caràcter metodològic vull fer unes observacions sobre algunes bases que al meu parer han de guiar la nostra reflexió sobre la fiscalitat. Com que no vull entrar aquí a desenvolupar uns arguments que es podrien qualificar d'opcions polítiques, em limitaré a recordar alguns principis constitucionals. Principis que d'alguna manera s'han convertit en compromisos que la societat andorrana ha pres en aprovar la Constitució; em refereixo al capítol V: *Drets i principis econòmics, socials i culturals*.

Podem ordenar el referit capítol en quatre grans principis d'acció:

Principi de lliure mercat (art. 27 i 28).

Promoció de la qualitat de vida i el benestar social (art. 29, 30, 33 i 35).

Preservació del medi ambient (art. 31).

Regulació del sistema econòmic per part de l'Estat (art. 32).

La nostra reflexió planteja, doncs, la fiscalitat com una eina potent per contribuir a respondre als compromisos continguts en la Carta Magna.

## II. Fiscalitat directa i indirecta en relació amb els principis constitucionals

Els impostos directes estan essencialment constituïts d'impostos sobre la renda i el patrimoni. A Andorra no tenim impostos directes a escala nacional i en canvi en tenim en l'àmbit comunal.

Els impostos indirectes són aquells que són legalment repercutits als consumidors o usuaris. A Andorra tenim l'IMI, l'ISI, l'IPI, l'IAC, però també els cànon sobre l'electricitat i el telèfon, l'impost sobre transmissions patrimonials, etc.

El quadre següent presenta un comparatiu sobre la repartició entre els impostos directes i indirectes a escala internacional:

Impostos		
	Directes	Indirectes
UE (*)	46%	54%
OCDE (*)	46%	54%
Espanya (*)	41%	59%
França (*)	36%	64%
Andorra (1)	8%	92%

(\*) Anuari estadístic de l'OCDE, edició 2005

(1) Elaboració pròpia

En el cas d'Andorra, el quadre següent exposa la repartició entre fiscalitat directa i indirecta, i distingeix la fiscalitat local i la nacional.

Andorra			
Comuns		Govern	
Directe	Indirecte	Directe	Indirecte
66%	34%	2%	98%

Seguint amb la Constitució i referint-me a l'article 37, entrarem directament en el principi constitucional que hauria de guiar l'estructura fiscal: "Totes les persones físiques i jurídiques contri-

buiran a les despeses públiques segons la seva *capacitat* econòmica mitjançant un sistema fiscal just, establert per la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de *distribució equitativa* de les càrregues fiscals."

Voldria insistir en el terme *capacitat*, que conceptualment designa un potencial, independentment si aquesta capacitat es tradueix o no en el consum de béns i serveis. Correlativament a aquest enfocament del terme *capacitat*, sembla important insistir també en l'expressió emprada en l'article 37, *distribució equitativa de la càrrega fiscal*. El concepte d'*equitat* cobreix la idea d'imparcialitat i justícia natural o moral. Sembla clar que la contribució de tots en funció dels mitjans de cadascú respondria al precepte constitucional.

Si analitzem el quadre exposat anteriorment i en particular el percentatge molt baix d'impostos directes en relació amb el total dels impostos recaptats (8%) i ens referim ara al concepte de *capacitat* econòmica i de *distribució equitativa* podem afirmar que solament el 8% dels impostos recaptats per l'Estat andorrà respon al principi constitucional (aquest percentatge es redueix al 2% en el cas dels impostos nacionals).

### III. Els tres vessants de la fiscalitat

#### A. Eina de política econòmica

Els impostos indirectes mitjançant, per exemple, tipus impositius diferenciats poden permetre estimular o penalitzar el consum de productes o serveis i, per tant, estimular o penalitzar una branca o un sector d'activitat.

Mitjançant impostos directes com, per exemple:

Els impostos sobre rendiments arrendataris o activitats comercials, que graven de manera diferenciada activitats en funció del lloc de l'activitat o de la mateixa activitat. (Sistema practicat actualment a Andorra per la fiscalitat local.)

Els impostos sobre el benefici de societats, amb l'aplicació de coeficients reductors o ampliadors en funció del sector d'activitat, del lloc d'exercici o tenint en compte factors socials o mediambientals que afavoreixen les societats que s'adapten als principis constitucionals de contribució al benestar general, la qualitat de vida o la preservació del medi ambient. (Modalitat fiscal absent del sistema impositiu andorrà.)

### *B. Instrument de justícia social*

Mitjançant la imposició directa, existeixen actualment tres figures que impliquen indirectament una redistribució de recursos a escala comunal: l'impost sobre rendiments arrendataris, sobre activitats comercials i sobre la propietat immobiliària. En aquests tres casos, la contribució és proporcional al patrimoni o a la renda.

L'impost sobre la renda de les persones físiques (figura inexistent a Andorra) és la modalitat que, al meu parer, millor respon a l'objectiu de justícia social sempre que:

El sistema de recaptació permeti i obligui a la total transparència.

La totalitat de la renda constitueixi la base de tributació (tant el rendiment del treball com del capital).

La progressivitat sigui efectiva i les rendes baixes en quedin totalment exemptes.

Els tipus impositius siguin febles per tal de no penalitzar la dinàmica econòmica.

### *C. Recaptació de recursos per a l'Estat*

#### *(C.1.)*

Si fem una anàlisi comparativa de la pressió fiscal en el nostre entorn, podem exposar el quadre següent:

Part de la fiscalitat (més cotitzacions socials) amb relació al PIB	
UE (*)	40,6%
OCDE (*)	36,3%
Espanya (*)	35,6%
França (*)	44,0%
Andorra (1)	19,60%

(\*) Anuari estadístic de l'OCDE, edició 2005

(1) Elaboració pròpia

Entre tots els països membres de l'OCDE, solament Mèxic té un índex inferior al d'Andorra: el 18,1%. Observem que els tres països amb la pressió fiscal més propera a la d'Andorra són: Corea (24,4%), Japó (25,8%) i els Estats Units (26,4%).

#### *C.2.*

Hem fet una valoració del que podria representar un impost sobre el benefici de societats sobre la base d'un tipus impositiu del 13% (tipus evocat durant l'estiu 2006 per algun membre del Govern).

Aquesta valoració presenta els seus límits, però malgrat tot es basa sobre la totalitat de les dades disponibles a Andorra en termes d'activitat econòmica i en

els comptes detallats de 62 societats públiques i privades andorranes que acumulen una xifra de negoci de 532,42 milions d'euros.

Sobre la base d'un PIB del 2005 de 2.240 milions d'euros, obtenim un excedent brut d'explotació de 1.117 milions d'euros i un resultat net d'entre 560 i 670 milions d'euros.<sup>1</sup> L'aplicació d'un tipus impositiu del 13% permetria a l'Estat recaptar entre 73 i 87 milions d'euros. Si considerem la mitjana d'aquests dos imports obtenim la xifra de 80 milions d'euros anyals, cosa que representa el 18,03% dels recursos tributaris totals nacionals i locals més les cotitzacions socials.

El quadre següent compara aquest percentatge amb el relatiu als països del nostre entorn:

Part de l'impost sobre societats amb relació als recursos tributaris més les cotitzacions socials	
UE (*)	8,6%
OCDE (*)	9,3%
Espanya (*)	9,1%
França (*)	6,6%
Andorra (1)	18,03%

(\*) Anuari estadístic de l'OCDE, edició 2005

(1) Elaboració pròpia sobre la base d'un tipus impositiu del 13% sobre el benefici de les societats.

Entre tots els països membres de l'OCDE, destaquen Luxemburg i Noruega amb els índexs més alts (respectivament, el 20,5% i el 18,9%) i Alemanya i Islàndia amb els índexs més baixos (respectivament, el 2,9% i el 3%).

En una primera anàlisi i sense prendre en consideració la necessitat per part de l'Estat de procurar-se nous recursos o la pressió de la UE perquè l'Estat andorrà estableixi aquesta figura impositiva per tal de poder signar un conveni de doble imposició (aquest seria un altre debat...), creiem que amb un tipus del 5% sobre el benefici de societats l'Estat pot recaptar al voltant de 30 milions d'euros, cosa que representa un índex proper a la mitjana de la UE i equivalent al de Bèlgica. Itàlia i els Estats Units.

### Conclusió

La pressió fiscal actual a Andorra és gairebé la més feble de tots els països de l'OCDE. Aquest fet pot incitar els governs d'Andorra, o en tot cas encoratjar-los sota la pressió del nostre entorn, a pujar els tipus impositius i crear noves figures tributàries.

Observem que la baixa pressió fiscal ens ha permès generar un creixement econòmic espectacular que ha fet millorar el nivell de vida de molta gent. Però tots

coneixem també que aquest creixement ha malmès el nostre entorn natural i ha generat *bosses* de pobresa i situacions de marginalitat.

Per aquestes raons, si bé l'economia andorrana pot suportar una pressió fiscal més forta, els nous recursos tributaris han d'emanar de figures tributàries:

-que siguin també uns instruments de justícia social que afavoreixin la redistribució de recursos;

-que no s'apliquin per empitjorar la burocràcia i l'*obesitat* de l'Estat;

-que no afectin la competitivitat del teixit productiu, per tal de mantenir un alt valor afegit i una alta atracció per als inversors.

És fonamental que els ciutadans, col·legis professionals, associacions, sindicats, etc. estiguin particularment atents a aquesta evolució de manera que puguin exercir el seu dret (o més aviat deure) d'expressió.

**Gerard Martínez i Díez**

Economista i degà del Col·legi Oficial d'Economistes d'Andorra

Nota

1- En funció del pla de comptes que serà publicat un cop s'hagi aprovat la llei de comptabilitat es podrà probablement deduir o deixar de deduir una sèrie de costos del resultat imposable.