



Què s'ha dit?

3

Febrer del 2001

a la jornada
Ciutadania i fiscalitat

Fundació Rafael Campalans
Barcelona, 26 de maig del 2000



Flor de Maig

Diputació
de Barcelona

QUÈ S'HA DIT, 3

CIUTADANIA I FISCALITAT

FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS
Barcelona, 26 de maig del 2000

QUÈ S'HA DIT? té com a objectiu difondre els continguts d'actes
(jornades, seminaris, simposis, taules rodones, etc.)
d'interès per al món local.

El contingut d'aquest dossier ha estat elaborat
pel Centre per a la Innovació Local.
El dossier està compost per una síntesi del contingut de les ponències,
fetes per les persones que han assistit a les sessions.

© Diputació de Barcelona
Febrer del 2001

Disseny de la coberta: Estudi Accent
Producció: Institut d'Edicions
de la Diputació de Barcelona
Impressió: Cevagraf
Dipòsit legal: B-52860-2000

Edició no venal

S'HA DIT...

El discurs neoliberal predominant en les últimes dècades ha fet i fa encara percebre els impostos com quelcom negatiu.

No hi ha cap evidència empírica ni teòrica que assegurï que els ciutadans no vulguin pagar impostos.

El debat sobre fiscalitat està deslegitimat, la qual cosa pot tenir conseqüències negatives per als governs de centreesquerra i l'estat del benestar davant dels reptes presents en la nova economia.

És necessari que el debat sobre els impostos torni a l'agenda política.

Existeixen motius econòmics que justifiquen la provisió pública de béns i, per tant, la recaptació d'impostos.

Per tal que el debat sigui fructífer, s'ha d'anar més enllà dels arguments econòmics: és necessari parlar de valors i reconstituir una societat civil més forta i amb més confiança en les institucions democràtiques.

El centreesquerra ha d'articular una noció pròpia de ciutadania, que s'ajusti a una societat decent i moderna.

Aquesta noció de ciutadania ha de ser la base que permeti adoptar mesures per «reconnectar fiscalment» els ciutadans i l'Estat per poder crear una societat més progressista i més cohesionada.

SUMARI

Programa de la jornada	7
SÍNTESI DE CONTINGUTS	9
1. Els ciutadans i els impostos <i>Dra. Selina Chen</i>	11
2. Moral pública i fiscalitat <i>Dr. Antoni Castells</i>	15
3. Deslegitimació de la imposició: una nova proposta per buscar l'equilibri entre competitivitat i ciutadania <i>Sra. Laura Pennachi</i>	19

PROGRAMA DE LA JORNADA

- 9 h Presentació
- 9.30 h «Els ciutadans i els impostos». Dra. Selina Chen, investigadora a la Fabian Society de Londres.
- 11.30 h «Moral pública i fiscalitat». Dr. Antoni Castells, catedràtic d'Hisenda Pública a la Universitat de Barcelona.
- 13.30 h «Deslegitimació de la imposició. Una nova proposta per buscar l'equilibri entre competitivitat i ciutadania». Sra. Laura Pennachi, vicepresidenta del grup parlamentari Democràtics di Sinistra-El Olivo a la Cambra dels Diputats italiana.

SÍNTESI DE CONTINGUTS

1. ELS CIUTADANS I ELS IMPOSTOS

Dra. Selina Chen

Els impostos són fonamentals per assegurar el benestar del col·lectiu.

Cal explicar i justificar una política impositiva activa,
en lloc d'amagar-la o desacreditar-la.

La política impositiva està íntimament relacionada amb les de renovació democràtica.

Només existirà suport general per a la imposició si hi ha confiança en l'estat.

- Sembla que existeix un consens segons el qual els impostos són vistos com quelcom negatiu. Així, les promeses d'incrementar impostos per part dels polítics són un «suïcidi polític». De tota manera, els impostos són fonamentals per assegurar el benestar col·lectiu i, per extensió, el benestar individual. En aquest sentit, la comprensió i l'acceptació que els impostos enriqueixen els ciutadans en lloc d'empobrir-los és la idea que els governs de centreesquerra han de promoure.

- El debat impositiu en les últimes dècades s'ha centrat en la idea d'ampliar bases i disminuir taxes, en la simplificació administrativa i a assolir neutralitat, però amb un discurs neoliberal que amenaça el futur de polítiques progressistes.
- A la Gran Bretanya en particular, la disminució de l'impost sobre la renda encara es veu com una manera de disminuir les dimensions de l'Estat i el discurs ideològic que els impostos són «dolents» és dominant en el mapa polític. El govern laboris-

ta elegit el 1997 ha continuat aquesta tendència i ha abaixat l'impost sobre la renda en els seus pressupostos anuals. Per tant, la hipòtesi que els impostos no són quelcom desitjable s'ha mantingut immòbil en els darrers quinze anys, la qual cosa ha fet que el debat sigui estèril i també ha dificultat el repte de renovació civil i de *revival* de la socialdemocràcia.

La relació entre les propostes

impositives i el vot no és evident

- Pensem que taxar i gastar defineix l'essència d'un govern i és l'element fonamental de la relació entre els ciutadans i el seu Estat. És per aquest motiu que la «rehabilitació» del debat impositiu és crucial per a la rehabilitació de la relació entre Estat i ciutadans. El repte dels socialdemòcrates a tot arreu és demostrar que el govern pot ser «bo», creant una societat

més justa i cohesionada. L'assoliment d'aquest repte ha de passar per explicar i justificar una política impositiva activa, en lloc d'amagar-la o desacreditar-la, com han fet durant els últims anys.

- La relació entre les propostes impositives i el vot no és evident. Existeix l'evidència empírica que diu que els ciutadans estarien disposats a pagar més si això impliqués una millora dels serveis públics. I encara que no sigui així, els governs progressistes han de fer entendre a l'electorat que en vista dels reptes futurs (que posen pressions sobre la despesa) s'ha d'estar disposat a pagar més per a una societat del benestar.

Reptes futurs

- Pel que fa a la recaptació, s'argumenta que la globalització i la consegüent mobilitat del capital i les persones faran que els governs entrin en competència impositiva, intentant que els impostos siguin tan baixos com sigui possible. A més a més, s'ha argumentat que el *boom* del comerç electrònic i les previsions del seu creixement representaran una reducció dràstica dels poders impositius dels governs (ja que el comerç electrònic no té lloc físic i l'evasió és –inherentment– més fàcil).

Assolir més estabilitat i creixement
econòmic no millora la relació
entre ciutadà i Estat

- Pel que fa a la part de la despesa, els canvis demogràfics i socials i el fet que béns

com l'educació s'hagin d'adaptar a la nova economia del coneixement pressionen enormement perquè augmenti la despesa pública.

Ciutadania: el repte civil

- La solució dels reptes futurs esmentats anteriorment no és sempre la pujada d'impostos. Es pot retallar despesa en altres àrees, guanyar en eficiència o potenciar el creixement econòmic (com sosté la tercera via). De tota manera, l'assoliment de més estabilitat i creixement econòmic no resol el problema de la rehabilitació de la relació entre ciutadà i Estat. L'autora sosté que una ciutadania forta que entengui i accepti pagar més impostos és la millor manera d'afrontar els nous reptes econòmics i de superar a la vegada el «problema civil» de desconfiança en les institucions democràtiques.

La noció de ciutadania està en crisi

- L'autora parla del «problema civil» perquè sosté que la noció de ciutadania està en crisi. La pèrdua de fe en les institucions polítiques reflecteix el desencantament amb els processos polítics i democràtics. Un exemple d'això són els alts nivells d'abstenció i l'escassa participació en organitzacions polítiques.

- La política impositiva està íntimament relacionada amb les polítiques de renovació democràtica. Els arguments sobre fiscalitat estan basats en una determinada concepció de la ciutadania, ja que les actituds davant dels impostos i dels nivells de

despesa no sinó el reflex de la societat en què volem viure. Així, es pot afirmar que el debat dominant sobre fiscalitat en les últimes dècades estava basat en una concepció neoliberal de la ciutadania. Per la mateixa raó, la renovació del debat passa per articular una noció pròpia de ciutadania, adient al món d'avui en dia.

Revalidant la fiscalitat

- Per tot el que s'ha dit anteriorment, és necessari relegitimar la societat política i la necessitat d'impostos. Encara que existeixin pressions contra la creació d'una societat civil forta, no és tan difícil trobar arguments a favor.

- El primer argument és que els impostos poden fer que estiguis millor encara que disposes de menys renda a través d'una bona provisió de serveis públics. A més a més, com han demostrat moltes teories econòmiques, la provisió pública de certs bens és més eficient que la provisió privada.

Els impostos són un instrument per assolir una societat més justa i més igualitària

- Un segon argument té a veure amb l'equitat: els serveis públics són per a tothom i la gent ha de pagar per aquests serveis en funció del que té (impostos) i no en funció de la utilització que en fa. És a dir, que el valor dels serveis públics finançats a través d'impostos no és només d'eficiència, sinó que els guanys es troben també en el

fet que proporcionen una major cohesió social, que molta gent desitja.

- Un tercer argument en pro de la fiscalitat és la seva capacitat redistributiva. És a dir, els impostos són un instrument per assolir una societat més justa i més igualitària.

Cal una reforma del sector públic que faci el govern més transparent, responsable i efectiu

Reconnectant els ciutadans

- Els arguments donats no són suficients ja que es basen en una confiança en l'Estat per part dels ciutadans, la qual, com ja hem argumentat, es troba actualment erosionada. Només existirà suport general per a la imposició si el govern realment pot respondre. En aquest sentit, un dels principals objectius del centreesquerra és que el govern funcioni i es vegi que ho fa. Això passa per una reforma del sector públic que faci que el govern sigui més transparent, més responsable i més efectiu (desconnexió política)

- Per aconseguir que els ciutadans se sentin més connectats al govern també és necessari, doncs, que els impostos siguin més transparents, que els ciutadans sàpiguen què paguen (desconnexió fiscal). Això es pot fer de tres maneres:

1. Transparència: mesures que facilitin la informació, tant el fet d'obtenir-la com el fet de comprendre-la. També cal que el públic sigui conscient de la seva importància

(a través d'organitzacions, més atenció mediàtica, etc.).

2. *Hypothecation*: dissenyar els impostos lligant-los a la despesa a què fan front. Encara que fer-ho amb tot el sistema fiscal presenta problemes de rigidesa dels pressupostos generals, amb certs impostos - com les ecotaxes- una mesura com aques-

ta pot ser adequada.

3. Participació: incrementar la participació ciutadana en les decisions fiscals. Això és possible, per exemple, en l'àmbit local, en què els períodes de consulta o els referèndums són més viables que en l'àmbit estatal.

2. MORAL PÚBLICA I FISCALITAT

Dr. Antoni Castells

La idea dominant en el debat polític d'avui és que els impostos són excessius i que s'han de contenir o reduir.

A Espanya, la pressió fiscal està per sota d'altres països de la Unió Europea.

Les classes mitjanes creen l'opinió i pensen que el que reben a canvi del que paguen és insuficient.

Qualsevol reforma de la fiscalitat s'ha de basar en la necessitat de reforçar el paper de l'individu i de la seva responsabilitat.

1. Agenda política actual

- Fins als anys vuitanta hi havia l'acord sobre la necessitat que tothom pagués impostos. A partir dels vuitanta l'agenda política l'escriuen els neoliberals i el consens canvia, es comença a dir que es paguen massa impostos. La idea dominant en el debat polític d'avui en dia és que els impostos són excessius i que hi ha d'haver una contenció o una reducció dels impostos.

- Aquesta afirmació es fonamenta en quatre factors:

a. La globalització: s'afirma que, com que la imposició és molt difícil, és millor que desaparegui. També es defensa que ha de desaparèixer o reduir-se per poder competir amb èxit amb països amb impostos més baixos.

b. La integració europea: la integració econòmica ha portat que molts impostos no tinguin sentit. Però la fiscalitat és estatal i no

hi ha cap coordinació política en aquest tema. A més hi ha una «distribució» creixent de les rendes del capital enfront de les rendes del treball.

Actualment, hi ha un cansament cap a la despesa que crea dèficit

c. Polítiques d'equilibri pressupostari, segons les quals no hi ha d'haver dèficit. Una opció és incrementar els ingressos, una altra és reduir les despeses. Actualment, hi ha una actitud de cansament cap a la despesa que crea dèficit. En alguns països europeus hi ha hagut superàvit pressupostari. La proposta amb aquest superàvit és reduir els ingressos.

d. Greuges interterritorials entre estats de la Unió Europea: diferents territoris (estats o

regions) qüestionen la correspondència entre el que paguen i el que reben.

- Per tant, els temes centrals de discussió que hi ha a l'agenda actual sobre fiscalitat són:

a. Predomini del criteri d'eficiència econòmica sobre el d'equitat social (es produeix un canvi de jerarquia entre ambdós criteris).

b. Principi de la senzillesa administrativa.

c. Rellevància de l'equitat horitzontal (els iguals han de ser tractats de la mateixa manera).

Tot i que les persones creuen que paguen massa impostos, paradoxalment, no pensen que sigui prioritari reduir-los

d. Pèrdua de l'equitat vertical (els que tenen més han de sacrificar-se més).

- Tot i que les persones creuen que paguen massa impostos, a través d'enquestes i estudis se sap que, paradoxalment, les mateixes persones no creuen que sigui prioritari reduir els impostos. En casos d'excedents pressupostaris, per exemple, aquestes persones prefereixen que es dediquin els diners a reduir el dèficit de sanitat o a resoldre altres qüestions similars, abans que reduir els impostos.

- Aquest fet pot indicar que s'està produint un canvi en el consens ara que l'agenda política, en general, la torna a escriure el centre esquerra.

- La reforma de la fiscalitat de l'estat del benestar no podrà avançar si no hi ha un consens europeu en els àmbits econòmic i polític.

2. La situació a Espanya

- A Espanya, la pressió fiscal està per sota de la d'altres països de la Unió Europea. Malgrat aquest fet, els impostos tenen mala premsa per les raons següents:

1. Una cultura política poc fiscalista. Els espanyols encara veuen l'Estat com un ens imposat, encara no perceben la seva legitimitat. A més a més, la cultura catòlica llatina no penalitza que no es paguin impostos, no crea sentiment de culpabilitat, a diferència d'altres religions i cultures. Finalment, quan a Espanya es construeix l'estat del benestar és quan a Europa comencen el sentiment i les veus a favor de reduir-lo, i és en aquest context on ens trobem.

2. Hi ha hagut un creixement de la fiscalitat elevat en poc temps. En altres països, la pujada d'impostos ha anat a un ritme més lent i més fàcil d'assumir pels ciutadans. A

Els espanyols encara veuen l'Estat com un ens imposat, no perceben la seva legitimitat

més a més, com que la sensació d'esforç fiscal està en funció del nivell de renda, en el nostre país aquest sentiment és més elevat que en altres països perquè el nivell de renda és inferior al de la mitjana comunitària.

3. Les classes mitjanes són les que creen opinió i elles pensen que el que reben a canvi del que paguen és insuficient, sobretot en els àmbits d'educació i de sanitat, en què fan servir els serveis privats o concertats perquè no se senten satisfetes amb el nivell de qualitat dels serveis públics existents.

3. Requisits polítics de la fiscalitat

- Existència d'unes certes regles del joc o drets i deures dels ciutadans en què se sustenta l'Estat, ja sigui l'estat del benestar o el mercat. L'Estat no pot viure només a base de fer servir el poder repressiu o la coacció. Es necessita un consens socials quant als mecanismes econòmics. Hi ha d'haver una certa confiança en el bon ús per part de l'Estat dels mecanismes econòmics i una responsabilitat individual a l'hora de complir amb els deures.

- Implicació de l'individu en les coses públiques. Avui en dia l'individu es desresponsabilitza o es desentén dels assumptes de l'Estat. Aquesta desresponsabilització té tres dimensions:

- econòmica: s'acusa el sistema d'ineficient
- política: les relacions es tenen amb l'Estat

i no amb els altres ciutadans. Quan no es paguen els impostos no es pensa en els ciutadans que estan sent perjudicats;

- social: els individus no se senten socialment implicats en les polítiques públiques.

A Espanya, hi ha hagut un creixement de la fiscalitat elevat en poc temps

- Per reconstruir el lligam entre l'individu i el sector públic, s'ha de ser exigent en el control i les persones han de participar en les polítiques públiques. Qualsevol reforma de la fiscalitat s'ha de basar en la necessitat de reforçar el paper de l'individu i de la seva responsabilitat.

- A Espanya, la identificació de l'individu amb l'Estat és difícil i complicada. Les raons poden ser múltiples. Els espanyols tendeixen a distanciar-se de la cosa pública, que respecten i veneren. Els genera, alhora, una certa hostilitat i agressivitat. Esperen rebre coses a canvi de res; s'espera perquè un se sent en una relació de privilegi respecte als altres.

3. DESLEGITIMACIÓ DE LA IMPOSICIÓ. UNA NOVA PROPOSTA PER BUSCAR L'EQUILIBRI ENTRE COMPETITIVITAT I CIUTADANIA

Laura Pennacchi

La deslegitimació de la imposició posa en dubte la sostenibilitat de les institucions socials que han caracteritzat els països europeus.

Ara el repte és definir un sistema de protecció social innovador que permeti potenciar les sinèrgies entre creixement i benestar.

1. Introducció

- En les últimes dècades, l'hegemonia conservadora i la reducció del paper de l'Estat han portat l'imaginari públic a percebre els impostos com quelcom intrínsecament negatiu. Això ha implicat –i implica encara avui en dia– l'absència d'un debat seriós sobre imposició (bàsic per a qualsevol bon procés democràtic) i la pèrdua de perspectiva de la dimensió de la propietat col·lectiva. És a dir, el debat sobre impostos va íntimament lligat amb la provisió de serveis públics i, en última instància, amb la condició de ciutadania. La deslegitimació del debat sobre imposició ha estat, doncs, particularment negativa per als governs de centreesquerra, ja que per principi són governs que, a més de proveir serveis de qualitat, també han de promoure la ciutadania i la confiança ciutadà-govern per tal de crear una societat millor i més cohesionada.

- Per aquest motiu és necessari que l'esquerra posi el tema sobre la taula de debat. La inèrcia de l'opinió pública ha de canviar i s'han de proposar polítiques fiscals d'esquerres. És a dir, s'han de trobar noves

mesures, més eficients i efectives, i considerar les diverses opcions, sense considerar una baixada d'impostos beneficiosa *a priori*.

- Evidentment, la pregunta que hi ha darrere de tot això és: per què és necessari que es faci una política fiscal d'esquerres?, per què ha de tornar el debat sobre la taula?

La inèrcia de l'opinió pública

ha de canviar i s'han de proposar
polítiques fiscals d'esquerres

És una realitat que la desigualtat ha anat creixent en aquests últims anys. Amb més consum privat s'aconsegueix més benestar, però també –i necessàriament– amb més serveis públics i, per tant, amb més despesa social. A més a més, els canvis en l'estructura demogràfica de la població, l'envelliment, les noves necessitats de formació i d'educació, etc. impliquen una despesa social addicional si volem millorar la nostra qualitat de vida.

2. La situació a Itàlia: deute, despesa i polítiques de renda

- El 1996 Itàlia presentava una sèrie de dificultats econòmiques que van influir sobre totes les decisions de política econòmica. El problema bàsic va ser un creixement més elevat de la despesa que de la recaptació en tot el període de postguerra. Per aquest motiu, l'increment de la pressió fiscal ha estat molt més ràpid a Itàlia, ja que s'ha produït concentrat en els darrers anys, encara que en termes absoluts ara estigui al nivell dels països de la OCDE. A més a més, aquest increment d'impostos no ha anat d'acord amb l'increment de la despesa.

- Una de les qüestions que fa que Itàlia sigui un cas diferent és l'elevat nivell d'evasió fiscal (a causa d'una àmplia economia submergida, economia il·legal de xarxes de crim organitzat i economia de subsistència en algunes zones del país). Això comporta un sistema fiscal caracteritzat per un alt nombre d'impostos i altes taxes (Itàlia és el país amb la major taxa sobre la renda) aplicades a bases reduïdes.

- El govern de centreesquerra ha impulsat des del 1996 la major reforma fiscal de les últimes dècades. Aquesta es basa en sis principis:

1. Simplificació administrativa.
2. Simplificació regulativa.
3. Lluita contra l'evasió.
4. Descentralització fiscal.
5. Neutralitat en el sistema pel que fa a les decisions financeres i d'inversió.
6. Reducció de les taxes i ampliació de les bases. El resultat final és encoratjador, ja que la recaptació ha pujat i la pressió fiscal d'aquells que ja pagaven s'ha reduït.

- De tota manera, encara que el resultat global hagi estat positiu és important mirar els efectes sobre la progressivitat. Pensem que la reducció de taxes impositives beneficia els sectors més avantatjats i que la introducció de mesures fiscals universalistes (com la reducció de les contribucions o les deduccions per dependents) perjudica la funció redistributiva dels impostos. A més a més, la redistribució per la part de la despesa està molt limitada pels problemes financers d'Itàlia que hem comentat abans.

No queda clara ni demostrada

la relació entre disminució d'impostos

i creació d'ocupació

- És per aquest motiu que l'autora considera la lluita contra l'evasió com un dels objectius bàsics dels governs de centreesquerra. Perquè aquesta lluita sigui reeixida no només són necessàries la sistematització i l'eficiència dels instruments de control, sinó que també és fonamental l'existència d'una cultura empresarial a tots nivells i d'una consciència ciutadana.

3. La deslegitimació de la imposició i la reposició de la correlació inversa entre ciutadania i competitivitat

- La deslegitimació de la imposició és el que posa en dubte la sostenibilitat de les institucions socials que han caracteritzat els països europeus. Per tant, és un dels elements fonamentals a tenir en compte per analitzar i entendre la relació entre globalització, les noves condicions econòmiques i l'estat del benestar.

- La tesi que existeix una correlació inversa entre l'estat del benestar i el creixement econòmic (o entre eficiència i igualtat) no és nova. Però sí que és nova l'agressivitat amb què es planteja i el conformisme amb què s'accepta. També són nous els problemes de l'esquerra per donar respostes convincents a aquests plantejaments. És per això que és fonamental examinar la tesi des d'un punt de vista empíric i des d'un punt de vista teòric.

Aspectes empírics

- Utilitzant indicadors tradicionals com el PIB i la despesa no es troba una relació negativa com prediu la tesi, sinó més aviat al contrari, com demostra el cas de les economies escandinaves, amb un alt creixement del PIB i una forta despesa social, o el cas d'economies mediterrànies en el passat, en les quals uns baixos nivells de despesa social anaven acompanyats d'un alt nivell d'atur i de pobresa.

Les economies recents justifiquen
que els mercats incorporin mesures
universalistes i mantinguin els sistemes
de benestar

- No queda clara ni demostrada la relació entre disminució d'impostos i creació d'ocupació. Hi ha una gran diversitat d'estudis i de conclusions.

Aspectes teòrics

- Economistes com Atkinson o Stiglitz han qüestionat el model teòric de l'existència d'una correlació inversa entre desenvolupament econòmic i benestar i han argumentat que als models mancaven variables fonamentals com són la creació de capital humà o l'anomenat salari social.

4. Redefinint el sistema de protecció social per permetre sinèrgies entre benestar, creixement i ocupació

- Segons s'ha argumentat anteriorment, no existeix cap relació intrínseca entre menor despesa social i major creixement econòmic. Així, ara el repte és definir un sistema de protecció social innovador que permeti potenciar les sinèrgies entre creixement i benestar.

- Teories econòmiques recents demostren la importància de la informació asimètrica i els mercats incomplets –mercats que no es regulen pels mecanismes d'oferta i de demanda tradicionals– i, per tant, justifiquen que aquests mercats (sanitat, educació o seguretat social) incorporin mesures «universalistes» i que mantinguin els sistemes de benestar. Un exemple és el cas de la sanitat als Estats Units, que segueix un mecanisme de mercat, però en què la despesa total en proporció al PIB és molt més gran que a Europa, i les desigualtats també són molt superiors.

Què s'ha dit?

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 935 866 005

Fax: 935 866 001

a/e: cil@diba.es