

4

Les reformes fiscals necessàries per fer front a la crisi

Antoni Zabalza

1. Introducció

El propòsit d'aquest article és examinar l'impacte de la crisi sobre la política fiscal i suggerir vies d'actuació i reforma, tant pel que fa a les despeses com als ingressos.

El moment que està travessant l'economia espanyola és delicat. La irrupció de dèficits considerables i l'augment del deute comencen a plantejar dubtes sobre el sosteniment de les nostres finances públiques. La recuperació de l'activitat econòmica s'anticipa gradualment i perllongada en el temps. Per tant, la generació de superàvits pressupostaris que ens permetin corregir la dinàmica del deute públic es farà també esperar. Sense una actuació decidida i relativament ràpida de consolidació pressupostària correm el perill de perdre el control.

El següent apartat considera l'abast i naturalesa de la crisi; el tercer apartat, identifica les implicacions d'aquesta crisi per al sector públic i, en particular, per a la política pressupostària; i el quart, examina els marges de maniobra que el pressupost ofereix. Les línies d'actuació i reforma, tant pel que fa a la política tributària com a la política pressupostària, són considerades en l'apartat 5. L'article conclou amb un resum dels arguments defensats.

2. La crisi del 2009

No estem en una baixada cíclica, sinó en la crisi més profunda i de més durada que el món industrialitzat ha experimentat des de la depressió de 1929. La professió econòmica està començant a entendre la causa bàsica d'aquesta davallada i la situa en el sector financer i en els seus organismes reguladors. Més concretament, en la gran infravaloració del risc i en el consegüent excés de confiança que ha afectat a tothom: bancs, promotors immobiliaris, empreses i famílies.

Les conseqüències més visibles han estat: i) el col·apse del sector financer, que s'ha manifestat en la decepció de les hipoteques "subprime", la paralització del mercat interbancari i una significativa reducció del crèdit bancari a empreses i famílies; ii) la punxada de la bombolla immobiliària i la caiguda d'activitat del sector de la construcció; iii) la generalització d'aquests efectes a la resta de la indústria; i iv) la significativa caiguda del producte i l'ocupació.

La crisi és global i molts d'aquests efectes són comuns a tots els països industrialitzats. El cas espanyol, però, té característiques específiques que el singularitzen i el situen dins del grup de països més perjudicats. Les més importants són les següents:

En primer lloc, la bombolla immobiliària ha estat més forta que a altres països, i s'ha produït tot i el creixement pràcticament nul de la productivitat i la pèrdua de competitivitat del país. El finançament de la bombolla s'ha aconseguit mitjançant l'endeutament exterior (el dèficit per compte corrent va arribar al 10% del PIB el 2007). En principi, un dèficit extern no és dolent sempre que els recursos obtinguts vagin a projectes que millorin la productivitat del país i tinguin un rendiment futur amb el que poder tornar els recursos manllevats. Aquest no ha estat el cas a Espanya. Ens hem endeutat no per millorar la nostra productivitat, sinó per finançar el consum o per construir habitatges més enllà dels que el país necessitava o es podia permetre. Per dir-ho d'una altra forma, hem consumit per sobre de les nostres possibilitats i ho hem fet endeutant-nos amb l'exterior. La pèrdua de competitivitat té causes més diverses, però un factor important ha estat el pràcticament permanent diferencial d'inflació que, des del seu ingrés a l'àrea euro, Espanya ha mantingut respecte als altres països europeus.

En segon lloc, comparat amb episodis anteriors, aquest l'hem de gestionar sense tenir a la nostra disposició les polítiques monetària i de tipus de canvi. En matèria de preus i salaris, un tret tradicional de l'economia espanyola ha estat la seva inflexibilitat a la baixa. En un context de desequilibri exterior, la devaluació (i la inflació que acostumava a acompanyar-la) era un mètode relativament suau d'ajustar l'economia: tots passàvem a ser més pobres de la nit al dia (la nostra pesseta de sobte comprava menys béns). Ara l'ajust s'haurà de fer d'una forma més transparent: haurà de millorar la nostra competitivitat i això passa per l'augment de la nostra productivitat i/o per una reducció en termes reals (que en el context de baixa inflació en el que estem, pot ser també en termes nominals) de preus i salaris.

La tercera particularitat espanyola és la forta pujada de l'atur: gairebé 10 punts de percentatge en tan sols dos anys (del 8,3% en el 2007 al 17,9% en el 2009). Aquest és un problema complex relacionat amb el funcionament del nostre mercat de treball, però en un sentit més essencial és conseqüència de la inflexibilitat de preus acabada de considerar. Si l'economia no s'ajusta via preus, ho ha de fer via quantitats, i això és el que ara estem observant.

La darrera anotació que vull fer en aquesta breu caracterització de la crisi, i que tot i general és especialment rellevant per a Espanya, és que no es tracta d'un episodi merament conjuntural, sinó d'una caiguda generalitzada de l'activitat que malauradament tindrà efectes estructurals de mig i llarg termini. La sortida de la crisi no ens situarà en els nivells d'activitat i riquesa del 2007, ni en la senda de creixement de la darrera dècada. Quan les coses es normalitzin serem més pobres i el potencial de creixement de l'economia serà inferior al d'abans de la crisi. Assistirem a una revisió substancial de la gestió del risc; l'estoc de capital serà inferior a causa de la davallada de la inversió d'aquests anys; el progrés tecnològic se'n ressentirà; i la ineludible recomposició dels balanços dels sectors públic i privat endarrerirà la recuperació. Aquest punt és important pel que fa a la qüestió central d'aquest article: anticipa un empitjorament estructural de la base fiscal i de la capacitat d'actuació del sector públic.

3. Implicacions per al sector públic

La crisi, d'una banda, ha tingut repercussions importants pel pressupost i el deute públic i, de l'altra, limitarà de forma significativa la capacitat dels governs per corregir aquests desequilibris. Les repercussions passades s'han produït per dues vies: l'operació dels estabilitzadors automàtics i l'impacte de les mesures excepcionals d'ajuda al sector financer i sosteniment de la demanda agregada. Les repercussions futures s'aniran veient a mesura que la dinàmica dels dèficits, càrregues financeres i deute vagin limitant el camp d'actuació dels governs.

Els primers efectes pressupostaris es van notar ja el 2008, però el gruix de l'impacte ha tingut lloc el 2009 i seguirà veient-se en exercicis posteriors. La caiguda de la recaptació fiscal consolidada de totes les administracions públiques el 2009 (incloent mesures específiques adreçades a la crisi, com per exemple la bonificació dels 400 euros per contribuent) s'estima que se situarà en un 3% del PIB. L'augment de la despesa consolidada, fonamentalment explicada per l'increment de les despeses de l'atur, s'estima en un 4,25% del PIB.

El Quadre 1 presenta les estimacions de dèficit i deute del Ministeri d'Economia i Hisenda, i de la Comissió Europea. Les primeres són anteriors i lleugerament inferiors a les segones, i incorporen menys informació. Si ens atenem a les previsions de la Comissió Europea, el 2009 s'haurà tancat amb un dèficit per sobre de l'11% del PIB, 7 punts de percentatge més que el dèficit de 2008 i 11 punts més que el 2007, i amb un deute del 54,3% del PIB, 14 punts més que l'any anterior i 18 punts més que l'any 2007. Dèficits d'aquesta magnitud, per la dinàmica que imprimeixen al volum del deute, plantegen una amenaça a la capacitat de sosteniment de les finances públiques. Això és el que indiquen les estimacions pels dos anys següents: 2010 i 2011 continuaran mostrant dèficits extremadament elevats, al voltant del 10% i 9% del PIB, i conseqüentment creixements addicionals del deute que ens portaran al 66% i al 74% del PIB.

QUADRE 1:

Dèficit i Deute del Total de les Administracions Públiques espanyoles¹

Percentatge del PIB

	2006	2007	2008	2009 ²	2010 ²	2011 ²
Dèficit³						
MEH	2,0	1,9	-4,1	-9,5	-8,1	-5,2
Comissió Europea	2,0	1,9	-4,1	-11,2	-10,1	-9,3
Deute						
MEH	39,6	36,1	39,7	54,0	62,5	-
Comissió Europea	39,6	36,1	39,7	54,3	66,3	74,0

¹ Total Administracions Públiques / General Government

² Previsions

³ Capacitat (+) / Necessitat (-) de Finançament

Font: "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010", Ministerio de Economía y Hacienda
"European Economic Forecast. Autumn 2009". European Commission

És un 74% del PIB un deute elevat? És cert que Espanya va entrar en aquesta crisi amb un nivell de deute relativament petit (36% el 2007 versus 59% de mitjana a la Unió Europea, 44% al Regne Unit, 64% a França, 65% a Alemanya i 103% a Itàlia²⁶) però també és veritat que a Espanya el creixement que el deute experimentarà entre 2007 i 2011 serà, amb l'excepció del Regne Unit, el més gran d'aquest grup de països (38 punts de percentatge versus 25 punts a la Unió Europea, 44 al Regne Unit, 24 a França, 15 a Alemanya i 14 a Itàlia).

²⁶ Aquests són els països de referència que el document "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010" del Ministeri de Economia i Hisenda utilitza (p. 12).

La dinàmica del deute públic crea trajectòries temporals molt inercials i és evident que hem començat el procés amb molta embranzida. Una embranzida que està lligada a l'impacte diferencial que la crisi està tenint en el nostre país en comparació a altres indrets de la Unió Europea i que malauradament seguirà marcant diferències significatives en els propers anys. Les xifres acabades de comentar són estimacions, però no s'allunyan massa de la realitat. Si anem més cap endavant, la necessitat de fer supòsits augmenta i la fiabilitat disminueix. Tot i així, val la pena ressenyar que d'acord amb la Comissió Europea, per arribar a assolir el 2020 la prescripció del tractat de Maastricht (un deute del 60% del PIB), dels 27 països de la Unió Europea, Espanya seria el quart en magnitud d'esforç de consolidació necessari (els altres tres serien, començant pel primer de la llista, Irlanda, Grècia i el Regne Unit).²⁷ Aquesta conclusió no s'ha de prendre al peu de la lletra, però cometríem un error si ignoréssim que hem entrat en un procés complicat, en el que es pot fàcilment perdre el control. L'avantatge del baix nivell de deute que Espanya tenia el 2007 ha quedat eliminat pel fort impacte de la crisi en el nostre país i per la naturalesa estructural de molts dels seus efectes. La política fiscal dels propers anys ha de partir d'aquest fet.²⁸

Fins aquí els condicionants quantitius de la futura política fiscal. N'hi ha d'altres, més difícils de quantificar però igual de reals. Com hem vist més amunt, una de les característiques d'aquesta crisi ha estat que hem consumit per sobre de les nostres possibilitats i seria estrany que aquest comportament s'hagués limitat al sector privat. El sector públic també ha consumit per sobre de les possibilitats reals de l'economia, si més no perquè una part important de la recaptació fiscal que obtenia era fruit d'una massiva sobrevaloració d'actius. Si aquest excés de recursos s'hagués emprat exclusivament en reduir el deute, avui estaríem parlant de xifres més tranquil·litzadores que les acabades de comentar. La realitat, però, ha estat diferent. D'una banda, la bombolla immobiliària va permetre a les Administracions treballar amb una restricció financera més laxa i possiblement endegar projectes que no haurien estat justificats en un context més estricte. De l'altra, la sensació de riquesa sostenible va fer que les Administracions s'atrevisin a posar en marxa despeses que comporten obligacions futures importants i que dificultaran el procés de consolidació que ara necessitem.

4. Marges d'actuació

La crisi ha empitjorat de forma significativa els comptes públics per causa dels estabilitzadors automàtics i també per raons estructurals. Els estabilitzadors automàtics ara els estan penalitzant severament, però quan l'economia es recuperi els ajudaran. El que ens hauria de preocupar és l'erosió de mig i llarg termini que la base fiscal està experimentant arran de la crisi. Aquesta erosió és, d'una banda, la conseqüència del retorn a la realitat de les nostres possibilitats econòmiques i, de l'altra, el reflex del cost real que en termes de producte i de potencial de creixement la crisi ha tingut.

²⁷ D'aquesta conclusió no m'interessa tant remarcar els valors absoluts d'aquest esforç pressupostari de consolidació, que probablement són molt sensibles als supòsits utilitzats, com l'ordre en el que Espanya, malgrat començar el procés amb un deute baix, queda situada en matèria d'esforç de consolidació necessari. En tot cas, vegeu "European Economic Forecast. Autumn 2009", Comissió Europea (pp. 62 i 65).

²⁸ Malgrat la seva importància, deixo de banda l'argument de que una economia desenvolupada pot suportar, sense problemes, alts nivells de deute (per exemple, per sobre del 100% de PIB). Els resultats de la literatura sobre aquest aspecte no són del tot definitius i no poden descartar l'existència d'efectes de desplaçament de la inversió privada i, per tant, de reducció de la taxa de formació de capital a l'economia. Però més enllà d'aquestes implicacions, i de forma més propera al propòsit d'aquest treball, un nivell alt de deute suposa un transvasament important de recursos des dels que paguen impostos als que reben interessos i, per tant, atesa la naturalesa necessàriament distorsionant del sistema impositiu, un cost d'eficiència més elevat sobre l'economia.

Com es pot veure en el Quadre 2, entre 2007 i 2009, la recaptació per impostos directes es va reduir en un 24%, la dels indirectes en un 33% i la total en un 28%. Aquestes són reduccions mai vistes des de que es recopilen dades sobre l'IRPF.

QUADRE 2:**Recaptació Impostos de l'Estat¹**

(Milions €)

	2007	2009 ²	2010 ³	Variació (%)		Estructura
				09/07	10/09	2010
IRPF	72.614	65.734	70.446	-9,5	7,2	45,4
Impost de Societats	44.823	22.300	20.184	-50,2	-9,5	13,0
Resta	3.531	3.370	3.577	-4,6	6,1	2,3
Impostos directes	120.968	91.404	94.207	-24,4	3,1	60,7
IVA	55.851	29.281	36.931	-47,6	26,1	23,8
Impostos Especials	19.786	20.450	21.441	3,4	4,8	13,8
Resta	3.224	2.738	2.661	-15,1	-2,8	1,7
Impostos Indirectes	78.861	52.469	61.033	-33,5	16,3	39,3
Total Impostos	199.830	143.873	155.240	-28,0	7,9	100,0

¹ Inclou la participació de les Comunitats Autònomes en IRPF, IVA i Impostos Especials

² Previsió de liquidació

³ Pressupost

Font: "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010", Ministerio de Economía y Hacienda

La bonificació de 400 euros per contribuent el 2008 explica una part de la baixada de l'IRPF però el gruix és efecte de la davallada de l'ocupació. El manteniment dels Impostos Especials, d'altra banda, és degut a l'augment de tipus als hidrocarburs i tabac el juny de 2009. Fora d'aquestes particularitats, la caiguda de la recaptació és una conseqüència directa de la crisi. La previsió pressupostària de 2010 millora les coses, d'una banda, per raons normatives –la retirada selectiva de la bonificació de 400 euros del IRPF i l'augment de tipus del IVA– i, de l'altra, per supòsits d'evolució de la conjuntura que anticipen una millora de l'activitat cap a la segona meitat de l'any.

Les dades corresponents a la Generalitat expliquen essencialment la mateixa història, particularment pel que fa a l'evolució de la recaptació per tributs cedits i participats. Potser la diferència més gran és la que fa referència a l'Impost sobre Transmissions Patrimonials, pel seu estret lligam amb el sector immobiliari, que es pressuposta amb un baixada del 29% respecte al 2009, tot i tenint en compte que la recaptació per aquest tribut ja va baixar de forma significativa els anys 2007 i 2008.

En el Quadre 3 veiem l'altre costat del pressupost –les despeses– però centrant l'atenció en la capacitat del Govern per influir sobre la seva evolució. Com podem veure, el marge de maniobra pressupostari és limitat. En el Pressupost de l'Estat de 2010, del total de despeses no financeres, un 69% són despeses que, de forma pràcticament obligatòria, tendiran a augmentar. Només un 31%, que inclouen la resta dels programes dels Ministeris (entre ells Defensa, Seguretat, Infraestructures i I+D) serien, en principi, despeses on podríem trobar una certa capacitat de maniobra. Però en el futur proper aquest curt marge inevitablement es reduirà encara més. Els interessos del deute, que en el 2010 ja augmenten un 33% respecte al pressupost inicial de 2009, seguiran pujant de forma

clara, tant perquè l'interès mig serà més alt com perquè el volum del deute continuarà creixent. Les despeses associades a l'atur, malgrat el creixement espectacular respecte al pressupost inicial del 2009 (un 717% d'increment) seguiran augmentant, a uns ritmes naturalment menors, durant almenys un parell d'anys més, i després, si l'evolució de l'atur de llarga durada repeteix l'experiència del passat, es mantindran en nivells històricament alts durant un període llarg. La dotació del Fons d'Inversió Local és per la seva pròpia naturalesa transitòria i hauria de desaparèixer un cop la recuperació s'hagi consolidat. Però les pressions per mantenir-la seran importants i potser justificades, atès els genuïns dubtes sobre quin és el moment adequat per retirar les mesures governamentals de suport de l'activitat econòmica.

QUADRE 3:
Marge de maniobra del Pressupost de l'Estat, 2010

	Millions €	%
Transferències a Administracions Territorials	54.031	29,2
Despeses Obligatòries ¹	49.605	26,8
Despeses Institucionals ²	3.153	1,7
Despeses d'Atur ³	16.490	8,9
Fons d'Inversió Local ⁴	5.000	2,7
Total Despeses Rígides	128.279	69,2
Resta de despeses	56.970	30,8
Total Despeses No Financeres	185.249	100,0

¹ Interessos del deute, Transferència a la UE, Classes Passives

² Casa de SM el Rei, Òrgans Cosntitucionals

³ Aportacions al Servei Públic d'Ocupació

⁴ Fondo Público para el Empleo y la Sostenibilidad Local

Font: "Presentación de los Presupuestos Generales del Estado, 2010", Ministerio de Economía y Hacienda

Un càlcul equivalent referit al pressupost de la Generalitat dóna un resultat molt similar. Com s'indica en el Quadre 4, les despeses que hem anomenat rígides serien el 65% del pressupost i el marge de maniobra quedaria en el 35%. És difícil pensar que sanitat i educació, els dos grans programes de despesa de les comunitats, puguin ser objecte de reducció; les despeses d'atenció social i ocupació, que respecte al pressupost de 2009 van créixer un 27%, experimentaran una certa estabilització un cop la recuperació econòmica es consolidi, però això tardarà algun temps; i els interessos del deute pujaran, sense cap dubte, en els propers anys, per les mateixes raons donades més amunt. En conclusió, en els propers anys les despeses rígides tendiran a guanyar pes relatiu en el pressupost de la Generalitat i, per tant, el marge de maniobra per reduir la despesa es farà més petit. El problema és que dins d'aquest marge de maniobra (el que hem anomenat "resta de despeses") hi ha programes tant importants com Justícia, Seguretat, Infraestructures, I+D i Medi Ambient²⁹.

²⁹ No dispo de la informació necessària, però estic segur que la generalització del càlcul del Quadre 4 al conjunt de totes les comunitats donaria un resultat similar.

QUADRE 4:**Marge de maniobra del Pressupost de la Generalitat de Catalunya, 2010**

	Millions €	%
Serveis i Béns Públics de Caràcter Social ¹	17.299	46,9
Protecció i Promoció Social ²	2.944	8,0
Transferències a Ens Locals	2.689	7,3
Deute Públic (Interessos)	1.120	3,0
Total Despeses Rígides	24.052	65,1
Resta de despeses	12.867	34,9
Total Despeses No Financeres	36.919	100,0

¹ Salut, Educació, Habitatge

² Atenció Social i Ocupació

Font: *Pressupostos 2010, Generalitat de Catalunya*

5. Reformes davant de la crisi

De les anteriors reflexions, sense més discussió i treball d'investigació, no es poden derivar propostes concretes de reforma, però sí es poden suggerir línies de treball per millorar el sistema impositiu i la política pressupostària.

5.1. Política tributària

Per ser coherent, un sistema fiscal ha d'obeir a un conjunt mínim de principis que sempre s'hauran de tenir en compte. El que segueix n'és un resum d'aquests principis i de les línies d'actuació i reforma que suggereixen.

Incentius i eficiència econòmica

Hi ha formes diferents d'obtenir un determinat volum de recaptació i cada una d'elles influencia de forma diferent els incentius. El problema és el provocat pels efectes substitució dels tipus marginals, que poden desincentivar l'activitat econòmica: menys hores treballades, transaccions no fetes, oportunitats de negoci avortades, etcètera. En general, com més alts són els tipus marginals, més acusats són els efectes desincentivadors de l'impost.

És important, doncs, mantenir els tipus marginals tan baixos com sigui possible i això és un argument a favor de que els sistemes fiscals tinguin una base el més àmplia possible. D'aquí la importància de resistir l'erosió de la base fiscal, bé sigui a través d'exempcions o a través de l'eliminació d'impostos que existeixen i estan acceptats pels contribuents.

L'eliminació de l'impost del Patrimoni o l'ampliació del mínim exempt de l'impost de Successions i Donacions va en la direcció contrària a la que l'anterior principi aconsella, encara que aquesta última pot estar justificada per raons d'equitat que considerem a continuació. Mantenir una estructura amb una pluralitat d'impostos, que permetin que la càrrega es reparteixi de la forma més àmplia possible entre actes econòmics diferents i entre el nombre més gran possible de contribuents, és el millor per aconseguir tipus marginals relativament baixos i, per tant, un menor cost d'eficiència del sistema impositiu.

Efectes distributius

D'una banda, un bon sistema fiscal hauria de ser equitatiu des d'un punt de vista horitzontal: hauria de tractar de forma igual als que són iguals. De l'altra, un sistema fiscal modern hauria de ser capaç de dur a terme un determinat grau de redistribució vertical entre rics i pobres. Aquesta característica entra en conflicte amb la considerada en el punt anterior. La redistribució vertical pot requerir tipus marginals alts i això pot implicar un cost d'eficiència significatiu. L'ideal seria dissenyar un sistema que, tot i aconseguir un determinat grau de redistribució, minimitzés el cost d'eficiència.

La redistribució és una qüestió que, en últim terme, està basada en judicis de valor. És, en definitiva, una qüestió política. Dit això, és difícil pensar en una societat cohesionada que no dugui a terme un grau significatiu de redistribució dels recursos. En aquest sentit, el que importa és el grau de redistribució total, aconseguit no només per un impost aïllat, sinó pel conjunt de tots els impostos; i no només pel sistema tributari, sinó també pel conjunt de despeses públiques (sistema de transferències inclòs). Tot i així, l'apel·lació al grau global de redistribució acostuma a ser un argument feble per justificar impostos concrets. A l'hora d'acceptar un tribut, la gent vol saber quins són els efectes redistributius específics del tribut en qüestió.

Els conceptes d'equitat horitzontal i equitat vertical són difícils de dur a la pràctica. En últim terme, es fonamenten en el mesurament de la capacitat fiscal de les persones: dos persones amb la mateixa capacitat haurien de ser tractades igual (equitat horitzontal); dos persones amb diferent capacitat haurien de ser tractades de forma diferent (equitat vertical). Però, com mesurem la capacitat? Això obre un ampli conjunt de qüestions: la definició de la base imposable; la definició de la unitat subjecte a l'impost; el tractament de la unitat familiar; etc.

Potser el punt que en aquest sentit planteja les preguntes més incòmodes és el que fa referència al tractament diferencial de rendes procedents d'òrgens diferents o de patrimonis de naturalesa diferent. Per què es considera que genera més capacitat fiscal, i per tant és subjecte a unes condicions impositives més oneroses, una renda procedent del treball, que un guany de capital de la mateixa quantia? O un patrimoni dinerari mantingut en un compte d'estalvi, que un patrimoni empresarial familiar del mateix valor monetari? Les implicacions d'aquestes preguntes pel que fa referència al tractament preferencial del patrimoni mantingut en forma d'empreses familiars en l'antic Impost sobre el Patrimoni i en l'actual Impost sobre Successions i Donacions, i el tractament preferencial de les rendes de capital en el IRPF són obvies.

Mobilitat de les bases imposables: el marc impositiu nacional i internacional

L'últim punt ens porta a considerar una altra característica del sistema impositiu: la seva incardinació en un món econòmic obert en el que hi ha llibertat de moviment de factors productius. Aquesta circumstància imposa restriccions en el disseny del sistema i en les possibilitats de reforma, i fa aparèixer la possibilitat de processos de competència tributària, entre països o entre comunitats autònomes, no sempre desitjables.

De tots els factors productius, el capital és el més fàcilment movable i, per tant, el que tradicionalment ha tingut un tractament més preferencial en l'IRPF. Les variacions patrimonials són considerades rendes de naturalesa diferent a les rendes del treball. En primer lloc, no són considerades quan es meriten sinó quan es realitzen. En segon lloc, estan subjectes a una tarifa diferent i inferior a l'aplicable a les rendes del treball.

Aquesta restricció és inescapable. En general, si no es vol arriscar una fugida de capitals i un descens de la recaptació, no és aconsellable gravar el capital de forma massa diferent a com ho fan els països del nostre entorn econòmic. Dit això, i si hem de fer cas a l'evidència empírica, hi ha un marge de maniobra potser més gran que el que el món financer ens podria fer creure. Tots els països graven el capital significativament per sota de les rendes del treball. Ara bé, tot i estar lluny d'una igualtat absoluta en matèria de tipus, no s'observa una fugida sistemàtica de capitals des dels països amb un tractament fiscal més estricte cap als països amb un tractament més lax.

La mobilitat de factors, i la conseqüent mobilitat de bases imposables, és una qüestió també molt important per països federals. El fet de que dos dels impostos que de forma més directa graven el capital, Patrimoni, i Successions i Donacions, siguin impostos en els que les comunitats tenen àmplies competències normatives, ha fet aflorar en el passat recent problemes de competència fiscal territorial significatius. Deixant de banda l'Impost sobre el Patrimoni, que ja ha desaparegut, l'Impost de Successions i Donacions està en aquests moments sent objecte d'un fort procés de competència territorial a la baixa, que és perjudicial i que requereix d'un procés decidit d'harmonització dins de la totalitat de l'àmbit fiscal espanyol.

Definició de la base imposable

Hi ha una altra raó, de caràcter més essencial, que explica el tractament preferencial de les rendes de capital i que té a veure amb la definició de la base imposable. Els principis que sustenten la tributació sobre la renda personal són fruit d'un compromís entre dues filosofies de definició de la base imposable: la representada per Simon i Hicks³⁰, que defineix la base com el consum més les variacions patrimonials –és a dir, que aspira a fer tributar segons la renda global (“*comprehensive income*”) del contribuent–, i la representada per Kaldor i Meade³¹, que la defineix com la renda menys els estalvis –és a dir, que fa tributar al contribuent segons la seva despesa (el seu consum). Ambdues definicions plantegen problemes d'aplicació i administració importants, raó per la qual la pràctica fiscal dels països desenvolupats ha acabat destil·lant un enfocament que essent diferent de les dues, conté elements específics de cada una d'elles: s'inclina per fer tributar la renda, que pretén definir de la forma més global possible, però a la vegada fa concessions importants a l'estalvi per la via del tractament preferencial de les rendes de capital i de les variacions patrimonials.

És interessant ressenyar que cap de les dues filosofies que sustenten l'actual model de tributació personal ignora la consideració de les donacions i les herències com part de la base imposable. L'objectiu de tot sistema tributari és gravar la renda personal del contribuent al llarg de tota la seva vida, perquè és la forma més segura d'evitar discriminacions fiscals entre formes temporalment diferents de consumir i generar recursos. Tot i perseguint-lo de diferents formes, en aquest punt els dos enfocaments anteriors estan d'acord. De fet, al llarg d'una vida, la diferència entre renda i despesa desapareix. Fins i tot l'enfocament de la tributació de la despesa, que constitueix el suport intel·lectual més sòlid del tractament preferencial de les rendes de capital, considera les donacions i herències rebudes com renda, i les donacions i herències atorgades com consum.

³⁰ Simon, H. C. (1938), *Personal Income Taxation* (Chicago: University of Chicago Press); i Hicks, J. R. (1946), *Value and Capital*, 2^a edició (Oxford: Clarendon Press).

³¹ Kaldor, N. (1955), *An Expenditure Tax* (London: Allen and Unwin); i Meade Report (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Informe d'un Comitè presidit per el Professor J. E. Meade (Londres: George Allen & Unwin).

És doncs incoherent que en el sistema dual adoptat a la pràctica vulguem ignorar aquestes transferències com part de la base tributària, sota l'argument incorrecte de que s'haurien de considerar un estalvi. D'altra banda, és evident que la tributació de les donacions i les herències juguen un paper significatiu en la redistribució intergeneracional de la riquesa, un objectiu que molts considerem socialment justificat.

Per ambdues raons, l'Impost de Successions i Donacions forma part integral del nostre sistema tributari i no hauria de desaparèixer. Es necessita un marc d'harmonització entre comunitats autònomes més estricte que l'actual i un tractament uniforme de tots els actius transferits. No pot haver-hi dubtes sobre la seva equitat perquè aquests dubtes debiliten l'acceptació social del tribut; i és sobre aquesta debilitat que el procés de competència autonòmica a la baixa està guanyant empena. Acceptada la conveniència de mínims exempts significatius, és preferible, i segurament més rendible en termes de recaptació, tenir tipus baixos per a tothom, o fins i tot un tipus únic, que mantenir els actuals tractaments diferenciats segons els actius transferits.

Simplicitat

Un impost, per ser àmpliament acceptat per la societat, ha de ser intel·ligible. El contribuent ha de saber què és el que l'impost està gravant i ha de tenir una certa seguretat de quina serà la seva càrrega fiscal. Ha de saber quines són les conseqüències fiscals dels seus actes econòmics en el present i en el futur. Això és més fàcil dir-ho que posar-ho en pràctica, particularment pel que fa a la certesa amb què la gent és conscient de les càrregues fiscals futures de determinats comportament econòmics. Un exemple: la gent sap que les contribucions als fons privats de pensions són deduïbles de la base imposable de l'IRPF, però molts contribuents es sorprenen quan comproven que quan retiren els fons acumulats, aquests recursos estan subjectes a l'impost.

El requeriment anterior és també predicable del sistema fiscal en el seu conjunt. Un sistema fiscal no pot ser senzill i intel·ligible si no forma un tot coherent. Idealment, hi ha d'haver coherència entre els diferents impostos, i els principis generals han de ser comuns, fàcils d'entendre i coneguts pel contribuent.

El que fa o no que un impost sigui senzill és una qüestió subjecta a discussió. Si volem fer un impost més senzill, abans hem d'aclarir què és el que el fa complicat. La complicació de l'IRPF no ve de la tarifa, sinó de la combinació de la progressivitat i de la tributació de les variacions patrimonials, de rendes generades en períodes superiors a l'any, de rendes de la unitat familiar, etc. La tendència (de fet internacional) a tarifes de cada vegada menys trams s'ha presentat a vegades com una reforma orientada a simplificar l'impost. Això és incorrecte. Una tarifa d'un tram és tan complicada, o tan fàcil, d'utilitzar com una tarifa de deu o vint trams. I això, tant pel contribuent com per l'administrador públic, a l'hora d'establir el mecanisme de retencions.

Si la tarifa és progressiva, la complexitat de l'impost serà la mateixa amb un o amb vint trams (donem per suposat que la tarifa d'un tram té un mínim exempt i per tant és progressiva). Naturalment, si la tarifa fos de tipus únic i sense mínim exempt —és a dir, un impost estrictament proporcional—aleshores sí que és veritat que, altres coses iguals, l'impost seria més senzill. Però aquest resultat no es derivaria del nombre de trams de la tarifa, sinó de l'eliminació de la progressivitat de l'impost.

En la mesura que un cert grau de progressivitat sigui una característica desitjable d'un impost sobre la renda, i en la mesura en la que no es vulgui renunciar a gravar quelcom les variacions patrimonials

o a donar resposta als casos específics presentats per rendes plurianuals o pel tractament de la unitat familiar, s'haurà d'acceptar una mínima complexitat del sistema impositiu.

Administració

Un impost ha de ser administrat. Donada una determinada recaptació, quant menors siguin els costos d'administració millor és l'impost. Un impost senzill implica normalment menys costos d'administració; ara bé, simplicitat i economia de costos no sempre van junts.

L'administració dels impostos no és una activitat neutra. Una administració deficient pot canviar de forma significativa els objectius perseguits per un determinat impost i pot fins i tot alterar les seves característiques fonamentals (incidència i equitat efectives). Un impost pot ser progressiu, però la seva aplicació pràctica pot convertir-lo en regressiu si les més grans possibilitats d'ocultar o disfressar rendes en els nivells alts de riquesa no són degudament controlades. Evidentment, una llei amb definicions clares i coherents pot facilitar l'administració de l'impost, però per les raons que hem vist més amunt, hi ha tipus de rendiments pels quals aquesta claredat i coherència no sempre és possible.

Costos de compliment

Des d'un punt de vista social, els costos més importants no són els d'administració. De lluny, els costos més quantiosos són els de compliment, els que han de suportar els contribuents (particulars i empreses) per la via dels tràmits que han de complir: el temps emprat en entendre la llei i en omplir formularis les despeses en assessorament professional; o el compliment de les funcions d'agents recaptadors que alguns impostos (IVA) els hi reserven.

Un impost senzill sens dubte ajuda a disminuir la incidència d'aquests costos. Però el factor més important és la pròpia administració tributària. La modernització i ús dels avenços en matèria informàtica per part de l'Agència Tributària espanyola és un exemple paradigmàtic del que es pot fer en aquest camp, i un exemple reconegut arreu del món. Ben utilitzada, la capacitat de captació, emmagatzemament i processament de milions de dades que la moderna informàtica permet, pot realment facilitar el compliment de les obligacions fiscals de la gran majoria de contribuents i reduir significativament aquests costos de compliment. Això és un guany net d'eficiència gens menyspreable.

Els progressos de gestió tributària que s'han assolit en el passat han de ser com a mínim mantinguts i, si és possible, s'han de superar.

Frau

L'existència de frau a nivells significatius, a més de pervertir la naturalesa del sistema fiscal, pot desanimar al contribuent que compleix amb les seves obligacions tributàries i fer-li perdre confiança en el sistema. Això és particularment greu. L'acceptació dels sistemes tributaris és quelcom que s'aconsegueix després de molts esforços per part de tothom i després de molts anys de conscienciació i educació social, i en canvi es pot perdre o deteriorar seriosament de forma relativament ràpida. Els governs han de ser conscients que sense acceptació social un sistema tributari no pot funcionar.

El frau és l'amenaça més seriosa al funcionament correcte d'un sistema tributari. Altera les propietats d'equitat del sistema tributari; introdueix distorsions a la competència; redueix la

recaptació efectiva; i fa que la càrrega fiscal dels contribuents que compleixen hagi de ser més alta. És un comportament que redistribueix renda en favor dels que el practiquen i en contra dels que compleixen amb les seves obligacions tributàries.

A Espanya, el període 1982-1996 va ser particularment fructífer pel que fa a la modernització de l'administració tributària i a la lluita contra el frau fiscal. No tinc dades actualitzades, però m'atreveria a dir que el ritme de modernització de l'administració s'ha mantingut, però la lluita contra el frau ha experimentat un retrocés. En part, pot ser fruit del món més globalitzat en el que vivim, de l'existència de més oportunitats de desviar rendiments cap a l'exterior, de la utilització d'Espanya com a localització per al blanqueig de diners, de la gran entrada d'immigrants, o de la recent i espectacular bombolla del mercat immobiliari. Però també pot ser fruit d'una dedicació de recursos per sota dels que es necessitarien per fer front a aquest problema de manera eficaç.

La lluita contra el frau és la gran tasca pendent dels governs i, en particular de l'administració tributària. Els rendiments en termes de recaptació poden ser sorprenentment grans, i la contribució a una distribució de la càrrega fiscal més justa, apart de coherent amb objectius socials àmpliament compartits, pot millorar l'eficiència del sistema si com a conseqüència permet uns tipus marginals més baixos³².

5.2. Política pressupostària

Som, en un sentit estructural, més pobres del que ens creiem. La crisi ens ha precipitat de forma sobtada en una situació de desequilibri pressupostari i en una dinàmica d'endeutament preocupant, les bases fiscals s'han deteriorat, i el marge de maniobra que les despeses ofereixen és limitat. Això planteja qüestions fonamentals sobre la política fiscal del futur.

Està fora de dubte que a Espanya els diferents nivells de govern hauran de fer un important esforç de consolidació pressupostària, és a dir, hauran de reduir el dèficit més enllà del que vindrà propiciat per l'efecte dels estabilitzadors automàtics. En cas contrari, es corre el perill de posar en marxa un procés difícil de controlar: alts tipus d'interès efectiu, taxes de creixement del PIB molt baixes, reducció de la qualificació del risc del regne, i dificultats per col·locar deute públic en els mercats internacionals. Una situació com aquesta podria endarrerir una recuperació que ja de per si serà perllongada.

La Comissió Europea estima que a Espanya les despeses efectives d'ajuda al manteniment de l'activitat econòmica han estat de l'ordre del 5,8% del PIB.³³ No és una xifra elevada en comparació a la intervenció d'altres governs de la Unió. La mitjana dels països de l'àrea euro és 11,2% i la de tota la Unió Europea, 12,7%. És important no precipitar-se en la retirada d'aquestes ajudes. La crisi espanyola és més forta que la dels nostres veïns europeus i el manteniment de l'activitat i de les rendes dels més perjudicats pot necessitar d'un nivell d'intervenció pública més elevat i de més durada.

Aquesta recomanació podria semblar contrària a la consolidació pressupostària que es necessita, però no ho és. De cara a la recuperació i a la valoració que, dels nostres esforços, faran els mercats

³² La lluita contra el frau no s'ha de limitar al sistema tributari. Tot el sistema de prestacions socials, incloent el sistema d'assegurament contra l'atur, és en certa mesura objecte d'abusos que s'han de reduir al màxim.³³ Kaldor, N. (1955), *An Expenditure Tax* (London: Allen and Unwin); i Meade Report (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Informe d'un Comitè presidit per el Professor J. E. Meade (Londres: George Allen & Unwin).

³³ European Economic Forecast. Autumn 2009" European Commission (Table 1.3.4, p.61).

internacionals, el que importa és el resultat final i la transparència i coherència amb què es duen a terme les polítiques de consolidació. El que es necessita és un reconeixement realista del problema i un pla d'actuació plurianual que expliqui com es pensa resoldre.

Les polítiques de despesa social (salut, educació, protecció social), juntament amb els sistemes de protecció contra l'atur i de pensions, ofereixen poc marge de reducció. Està fora de dubte que cap govern vulgui posar en qüestió la importància d'aquestes polítiques per la cohesió social. Tot i així, el disseny de les polítiques de protecció social ha de tenir en compte les distorsions sobre els incentius dels beneficiats: volem protegir als més dèbils, però no volem anular el seu desig ni la seva necessitat de treballar. Pel que fa a la salut i l'educació, estem parlant de programes de despesa molt grans, on petites reduccions de costos per unitat de servei proveït poden significar estalvis absoluts molt elevats. En aquest camp és fonamental assolir millores d'eficiència que sense perjudicar la qualitat del servei redueixin els costos de provisió. El profit potencial és gran i val la pena revisar a fons els criteris seguits fins ara, explorant el balanç òptim entre proximitat del servei respecte a l'usuari i economies d'escala que segurament són importants en l'educació i la salut.

Juntament amb l'educació, les despeses en I+D són importants per millorar la productivitat i la competitivitat. El sector públic genera coneixement i recerca de forma directa, mitjançant el sistema universitari i els centre públics d'investigació, i promou esforços privats a través de subvencions. S'ha de tenir cura en identificar els efectes reals del programa de subvencions sobre l'activitat promoguda i no dedicar recursos a actuacions que en tot cas s'haguessin dut a terme. El disseny i la gestió de les subvencions és primordial. La delimitació precisa i acurada de l'objecte de la subvenció també. La subvenció només té sentit si realment contribueix a l'avenç del coneixement científic i tecnològic. S'ha d'evitar promoure activitats que simplement exploten tecnologies no viables i que, a causa d'una definició inadequada de l'objecte subvencionable, s'interpreten com activitats de recerca i desenvolupament.

Donada una determinada qualitat de provisió, les despeses en salut i educació venen determinades en una mesura molt gran per factors demogràfics. Hi ha moltes altres activitats públiques, en canvi, en que el nivell de provisió és més discrecional. En aquests casos la inèrcia pressupostària acostuma a ser una causa important d'ineficiències i malbaratament dels recursos. Hem d'advocar una vegada més en favor del pressupost per programes i en contra del pressupost incremental. No hi ha departaments que tenen drets històrics a un determinat volum de recursos, sinó projectes que mereixen ser finançats perquè els seus beneficis socials superen el cost d'oportunitat dels recursos que utilitzen, i perquè els superen en una mesura superior a com ho fan altres projectes. L'euro públic no pot ser assignat més que després d'un procés competitiu al llarg i ample de tota l'Administració.

Pel que fa als ingressos, la recaptació impositiva haurà de pujar. Atesa la limitació del marge de maniobra pel cantó de la despesa que hem examinat més amunt, és ineludible que una part significativa de l'esforç de consolidació vingui de l'augment dels ingressos. D'altra banda, atesa l'erosió de la base fiscal, aquest augment dels ingressos només es podrà aconseguir mitjançant una elevació dels tipus i, per tant, de l'esforç fiscal. Aquesta no és una tasca fàcil: el repte serà, d'una banda, obtenir més ingressos i, de l'altra, minimitzar el cost d'eficiència –la distorsió d'incentius dels agents econòmics– i procurar que l'augment de l'esforç estigui justament distribuït.

Com en el cas de la retirada de la despesa pública, el moment adequat per a la pujada d'impostos és una qüestió rellevant. No és recomanable detreure recursos del sector privat en el bell mig de la

crisi, quan els efectes sobre el consum són més palesos, però esperar a que la recuperació sigui ja un fet inqüestionable pot ser massa tard per corregir la dinàmica perversa del deute públic. No hi ha receptes infal·libles, però ajornar tot l'esforç per al futur no és aconsellable; és millor començar la consolidació tot i amb la crisi encara no resolta, amb pujades d'impostos selectives i graduals, que incideixin en els sectors de més capacitat econòmica i amb propensió marginal al consum més baixa, i tantejar la reacció de l'economia. En aquest sentit, la retirada selectiva de la bonificació dels 400 euros de l'IRPF, la pujada de la tributació de les rendes de capital i la pujada de tipus de l'IVA que el govern espanyol ha posat en marxa per aquest exercici poden ser un bon exemple.

El Quadre 5 mostra l'estructura d'ingressos del sector públic incorporant la Seguretat Social. Les cotitzacions a la Seguretat Social suposaran aquest any un 41% de tots els ingressos. És desaconsellable que el govern l'utilitzi com instrument de política fiscal. El sistema de la Seguretat Social té finalitats pròpies i els seus ingressos han de ser destinats exclusivament bé a finançar les pensions corrents, bé a dotar el fons de contingència per necessitats futures.

QUADRE 5:
Estructura d'Ingressos de l'Estat i la Seguretat Social, 2010

	Milions €	%
Impostos Directes ¹	94.207	35,9
Impostos Indirectes ¹	61.033	23,2
Cotitzacions Socials	107.377	40,9
Total Impostos més Cotitzacions	262.617	100,0

¹ Inclou la participació de les Comunitats Autònomes en IRPF, IVA i Impostos Especials.

Font: "Presentación de los Presupuestos Generales del Estado, 2010. Ministerio de Economía y Hacienda.

Descartada doncs la Seguretat Social³⁴, l'esforç de consolidació haurà de fer-se per la via dels impostos directes i indirectes. La dels indirectes –fonamentalment IVA i Especials, que conjuntament suposen gairebé un 96% d'aquest bloc– té un cost polític menor però a canvi pot discriminar menys que la dels directes i redueix la progressivitat global del sistema. La dels directes –IRPF i Societats representen també el 96% d'aquest bloc– és la via més explícita i políticament costosa (particularment si utilitza l'IRPF) però té més capacitat discriminatòria i permet controlar en una mesura més gran el grau de progressivitat del sistema impositiu.

Cap d'aquestes recomanacions és nova; cap hauria de suscitar controvèrsia. Tot i així, si ens atenem a les pràctiques observades en la realitat, la seva aplicació no deu ser fàcil. El costum, la inèrcia i la comoditat són els enemics principals del malbaratament públic de recursos. La crisi i la ineludible necessitat de consolidació ofereixen una bona oportunitat per corregir aquestes deficiències, modernitzar el procés pressupostari, i fer més àgil i eficient l'Administració. L'única

³⁴ Això no vol dir que la Seguretat Social no tingui problemes propis. L'efecte de l'envelliment de la població sobre el finançament del sistema n'és probablement el més important. Tampoc vol dir, malgrat la naturalesa d'assegurament actuarial en gran mesura voluntàriament acceptat que té el sistema, que la futura solució d'aquests problemes no hagi de tenir efectes d'eficiència ni repercussió sobre altres ingressos públics.

cosa que aquest argument està suggerint és un ús més generalitzat del càlcul econòmic. Altres països ho han fet i no hi ha raó per la qual nosaltres no ho puguem fer.

6. Resum i conclusions

Aquest és un article llarg, que tracta diverses qüestions. Val la pena, doncs, resumir els punts principals de l'argument.

- a) La crisi s'ha caracteritzat per una gran sobrevaloració d'actius, principalment immobiliaris, en un context de creixement pràcticament nul de la productivitat i pèrdua de competitivitat. La bombolla s'ha finançat recorrent a l'exterior: ens hem endeutat no per millorar la nostra productivitat, sinó per finançar el consum o per construir habitatges més enllà dels que el país necessitava o es podia permetre.
- b) Comparat amb episodis anteriors, aquest l'hem de gestionar sense tenir a la nostra disposició les polítiques monetària i de tipus de canvi. L'ajust s'haurà de fer sense recórrer a la devaluació ni, probablement, a la inflació; serà un ajust més transparent: haurà de millorar la nostra competitivitat i això passa per l'augment de la nostra productivitat i/o per una reducció en termes reals de preus i salaris.
- c) No és un episodi merament conjuntural, sinó una caiguda generalitzada de l'activitat que tindrà efectes estructurals de mig i llarg termini. Assistirem a una revisió substancial de la gestió del risc; l'estoc de capital serà inferior a causa de la davallada de la inversió d'aquests anys; el progrés tecnològic se'n ressentirà; i la ineludible recomposició dels balanços dels sectors públic i privat enrederirà la recuperació.
- d) La crisi ha tingut repercussions importants pel pressupost i el deute. Segons les previsions de la Comissió Europea, l'any 2009 s'haurà tancat amb un dèficit per sobre de l'11% del PIB, i les estimacions per als dos anys següents continuaran mostrant dèficits extremadament elevats, al voltant del 10% i 9% del PIB. Dèficits d'aquesta magnitud, per la dinàmica que imprimeixen al volum del deute, que augmentarà del 36% del PIB l'any 2007 al 74% l'any 2011, plantegen una amenaça a la capacitat de sosteniment de les finances públiques.
- e) La dinàmica del deute públic crea trajectòries temporals molt inercials i és evident que hem començat el procés amb molta embranzida. L'avantatge del baix nivell de deute que Espanya tenia al 2007 ha quedat eliminat pel fort impacte de la crisi en el nostre país i per la naturalesa estructural de molts dels seus efectes. La política fiscal dels propers anys ha de partir d'aquest fet.
- f) Hi ha altres condicionants de la futura política fiscal espanyola. El sector públic, com el privat, també ha consumit per sobre de les seves possibilitats, si més no perquè una part important de la recaptació fiscal que obtenia era fruit d'una massiva sobrevaloració d'actius. Això va permetre a les Administracions treballar amb una restricció financera més laxa i possiblement endegar projectes que no haurien estat justificats en un context més estricte. D'altra banda, la sensació de riquesa sostenible va fer que les Administracions s'atreïssin a posar en marxa despeses que comporten obligacions futures importants i que dificultaran el procés de consolidació que ara necessitem.

Pel que fa a la política tributària:

- g) És important repartir la càrrega fiscal de la forma més àmplia possible entre actes econòmics diferents i entre el nombre més gran possible de contribuents, per aconseguir tipus marginals relativament baixos i, per tant, un menor cost d'eficiència del sistema impositiu.
- h) Si no es vol arriscar una fugida de capitals i un descens de la recaptació, no és aconsellable gravar el capital de forma massa diferent a com ho fan els països del nostre entorn econòmic.
- i) L'Impost de Successions i Donacions forma part integral del nostre sistema tributari i no hauria de desaparèixer. Es necessita un marc d'harmonització entre comunitats autònomes més estricte que l'actual, per tal de frenar el procés de competència fiscal a la baixa entre comunitats autònomes, i un tractament uniforme dels actius transferits, per tal de resoldre dubtes sobre la seva equitat.

Pel que fa a la política pressupostària:

- j) A Espanya els diferents nivells de govern hauran de fer un important esforç de consolidació pressupostària. En cas contrari, es corre el perill de posar en marxa un procés difícil de controlar: alts tipus d'interès efectiu; taxes de creixement del PIB molt baixes; reducció de la qualificació del risc del regne; i dificultats per col·locar deute públic en els mercats internacionals.
- k) La recaptació impositiva haurà de pujar. El repte serà, d'una banda, obtenir més ingressos i, de l'altra, minimitzar el cost d'eficiència –la distorsió d'incentius dels agents econòmics– i procurar que l'augment de l'esforç estigui justament distribuït.
- l) Una tasca addicional a la que s'haurà de prestar molta atenció és la lluita contra el frau. Els rendiments en termes de recaptació poden ser sorprenentment grans, i la contribució a una distribució de la càrrega fiscal més justa, apart de coherent amb objectius socials àmpliament compartits, pot millorar l'eficiència del sistema si com a conseqüència permet uns tipus marginals més baixos.
- m) S'ha d'advocar a favor del pressupost per programes i en contra del pressupost incremental. No hi ha departaments que tenen drets històrics a un determinat volum de recursos, sinó projectes que mereixen ser finançats perquè els seus beneficis socials superen el cost d'oportunitat dels recursos que utilitzen, i perquè els superen en una mesura superior a com ho fan altres projectes. En l'assignació de recursos públics, és necessari un ús més generalitzat del càlcul econòmic. La crisi i la ineludible necessitat de consolidació ofereixen una bona oportunitat per modernitzar el procés pressupostari, i fer més àgil i eficient l'Administració.
- n) La valoració que, dels nostres esforços, faran els mercats internacionals depèn de la transparència i coherència amb que es duen a terme les polítiques de consolidació pressupostària. El que es necessita és un reconeixement realista del problema i un pla d'actuació plurianual que expliqui com es pensa resoldre.