



**Le Livre blanc sur la réforme de la fiscalité espagnole :
exposé et regard québécois
CIRANO, Montréal 13 juin 2022**

Une réforme fiscale pour l'Espagne
[Comment réformer un système fiscal décentralisé]

Violeta Ruiz Almendral

Professeur de droit fiscal et financier

Leonardo Fellow Fundación BBVA 2020. Proyecto: “Posibilidades y límites de la descentralización del sistema tributario y del gasto público en España desde una perspectiva constitucional y europea” (Refs. 2020/00499/001. IN[20]_ECC_DER_0050)

LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA



COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL
LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA

Madrid, 2022

CONTENU

- 1) L'objectif et le contexte du livre blanc.
- 2) La situation actuelle du système fiscal espagnol
- 3) La méthode de travail du livre blanc
- 4) Processus de réforme: entre l'intégration européenne et la décentralisation.
- 5) Structure et recommandations du livre blanc (sélection).
- 6) Conclusion et fédéralisme fiscal
Réformes: limites et processus

Questions non fiscales affectant le système fiscal

- Risques particuliers de l'économie espagnole :
 - Dépendance excessive à l'égard du tourisme et de la construction (faible productivité, plus grande exposition aux chocs).
 - Vieillesse de la population (nous avons besoin de plus d'immigration, pas seulement de plus de naissances).
 - Exposition au changement climatique (processus de désertification dans le sud, pénurie d'eau et agriculture non durable).

L'OBJECTIF ET LE CONTEXTE DU LIVRE BLANC

L'objectif et le contexte du livre blanc I

- Pourquoi une réforme fiscale en Espagne ?
 - Déficit structurel avant la crise: $\approx 3\%$ du PIB.
 - Accès aux mécanismes de financement extraordinaires COVID de l'Union européenne soumis à la condition que, en février 2021, les États membres soumettent leurs plans de résilience et de relance à la Commission européenne
 - Plan espagnol de relance, de transformation et de résilience. Composante 28
 - Crise COVID 2020-2021
 - Contexte énergétique 2022
 - Nécessité de mobiliser des dépenses publiques à grande échelle dérivées de la gestion de la pandémie, et les mesures à adopter par rapport à la guerre et à la crise énergétique

L'objectif et le contexte du livre blanc II

- Défis:
 - demandes et besoins intenses en matière de financement des services publics,
 - déficit public persistant,
 - inégalités croissantes (personnelles, intergénérationnelles et entre les sexes),
 - mondialisation,
 - changement technologique, environnement et vieillissement.
- Objectifs :
 - lien étroit avec les dépenses, financement des services (art. 31 de la Constitution espagnole),
 - consolidation/suffisance, équité, efficacité.

L'objectif et le contexte du livre blanc III

Conception de la réforme :

- Consolider la reprise économique (Covid 19, invasion de l'Ukraine) avant de lancer les réformes.
- Mise en œuvre progressive et programmation raisonnée.
- Attention au vecteur territorial : intégration dans le cadre international et la décentralisation (fédéralisme fiscal)
- Les recettes publiques sont restées stables et loin de la moyenne européenne.
- Les bases du recouvrement des recettes (ne pas toucher les taux)

L'objectif et le contexte du livre blanc IV

- Il y avait déjà eu une proposition réforme du système fiscal en 2014.
- Rapport à l'échelle du système, mais d'un point de vue central.
- Dans le rapport de 2014 ("rapport Lagares"), les impôts des communautés autonomes sont considérés comme une "nuisance" (Argument central : l'unité de marché).

L'objectif et le contexte du livre blanc V

- Contenu : Diagnostic du système fiscal espagnol et cinq questions principales :
 - Fiscalité environnementale
 - Impôt sur les sociétés
 - La fiscalité de l'économie numérisée
 - La fiscalité des activités économiques émergentes et
 - Harmonisation de la fiscalité des actifs (impôt sur la fortune; impôt sur les successions et les donations)
- Demande spécifique : Rapport qui "sert de base à une réforme du système fiscal pour assurer sa durabilité (environnementale et financière), réduire le déficit structurel et financer l'État providence".
- Un système fiscal pour le 21e siècle

L'objectif et le contexte du livre blanc VI

- Le rapport avait un mandat spécifique
- Mais le groupe d'experts a "dépassé" le mandat.
- En particulier, en examinant également l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que les questions de fraude et de conformité.
- La partie du rapport portant sur le mandat contient des "propositions". La partie en dehors du mandat contient simplement des "recommandations".

LA SITUATION ACTUELLE DU SYSTÈME FISCAL ESPAGNOL

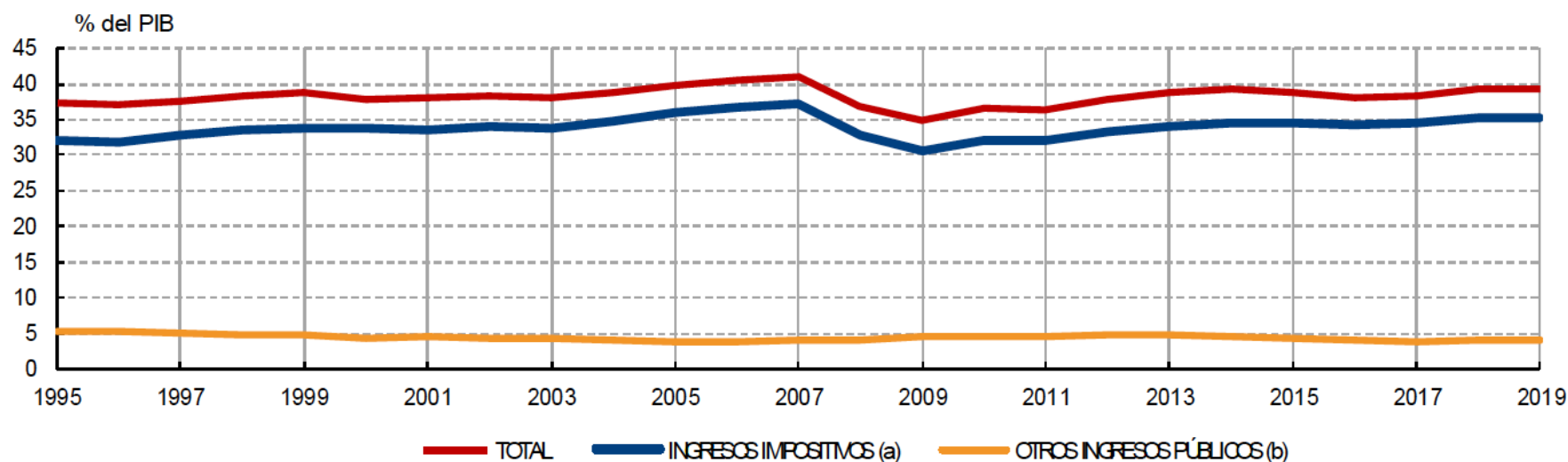
La situation actuelle du système fiscal espagnol

- Les recettes publiques totales des administrations publiques en Espagne (gouvernement central, communautés autonomes et autorités locales) se sont élevées à 39,2 % du PIB en 2019.
- Les recettes par rapport au PIB sont stables depuis 1995, en moyenne 38,2% du PIB (oscillation liée au cycle économique -crise- de 2005-2012).
- 90 % des recettes sont des recettes fiscales (y compris les recettes de la sécurité sociale) : 35,2 % du PIB en 2019.
- 10 % d'autres recettes publiques : 4 % du PIB en 2019

Recettes de toutes les administrations publiques (État, CCAA, EELL)

Gráfico I.1

Evolución de los ingresos públicos en España (1995-2019)



FUENTE: INE y Eurostat (2021).

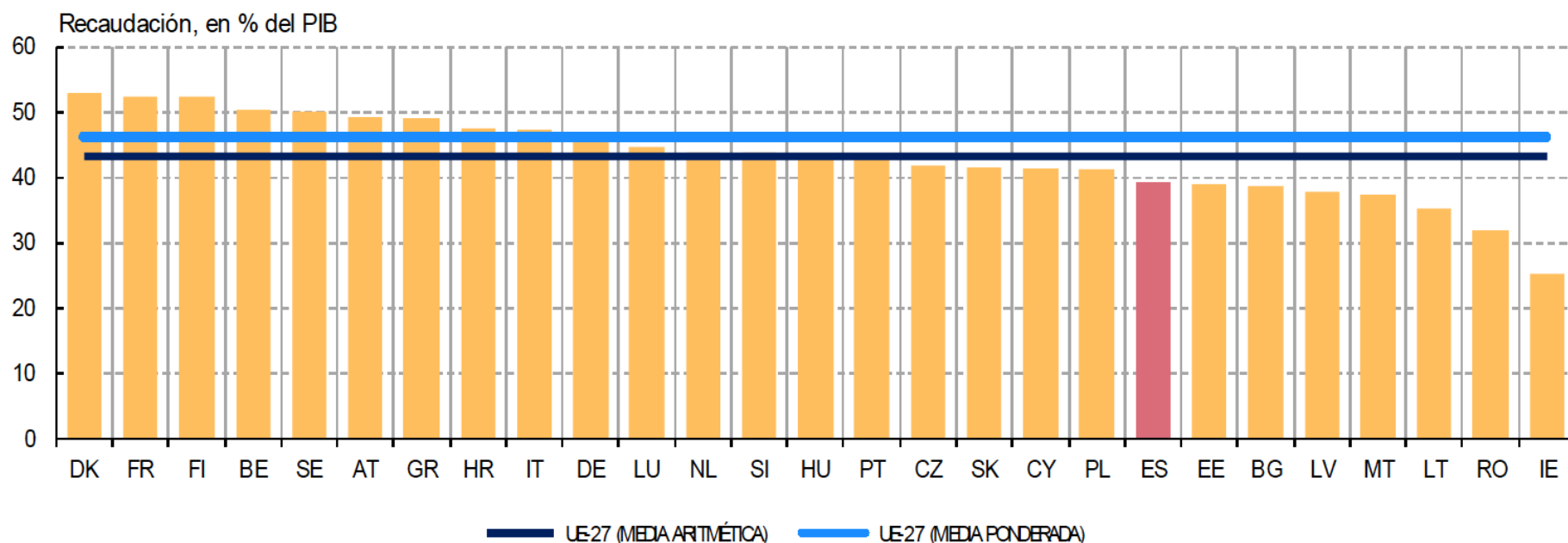
a. Los ingresos impositivos incluyen la recaudación derivada los impuestos sobre la producción e importaciones, los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, los impuestos sobre el capital, así como las contribuciones sociales efectivas obligatorias.

b. Los otros ingresos públicos provienen de las ventas y producción de mercado de las AAPP, principalmente en forma de tasas y precios públicos, los ingresos corrientes procedentes de subsidios y transferencias, las rentas de la propiedad en manos de las AAPP (dividendos e intereses) y los ingresos del capital en forma de ayudas a la inversión y transferencias de capital.

Recettes de toutes les administrations publiques (État, CCAA, EELL)

Gráfico I.2

Ingresos de las AA.PP. en la UE (2019)



FUENTE: Eurostat (2021).

Le partage des dépenses du système fiscal espagnol par niveau

% Sur dépense publique totale	1982	1996	2018
Administration centrale et Sécurité Sociale	85,8	66,4	56,2
Communautés autonomes	3,6	22,3	32,3
Départements et communes	10,6	11,3	11,5
Total	100	100	100

Revenus fournis par le système de financement régional (2018)

Type de revenus	Millions €	%
Impôts cédés avec capacité législative (taux et exemption pour IRP)	61 016	51,2
Impôts cédés sans capacité législative	48 333	40,6
Transferts de l'État	9 837	8,3
Total	119 186	100

*73,4% des ressources non financières. Les Communautés reçoivent des ressources par d'autres voies, tant de l'État que de l'Union européenne. Le système de financement représentait en 2018 73,4 % des ressources non financières totales REM

PROCESSUS DE RÉFORME : LA MÉTHODE DE TRAVAIL DU LIVRE BLANC

Processus de réforme : la méthode de travail du livre blanc I

- Formation et composition du comité (April 2021). 19 personnes, dont 2 ont démissionné.
- Invitation au débat public sur le système fiscal. Processus de consultation publique à deux volets : une consultation générale (entreprises, citoyens) et une autre spécifique destinée aux communautés autonomes.
- Première participation directe des communautés autonomes à un processus de réforme national.
- Publication des contributions sur le site web du Comité.
- Contenu du livre blanc :
 - Diagnostic complet du système fiscal (avec quelques recommandations).
 - Diagnostic spécifique sur les questions qui ont été expressément posées (118 propositions de réforme)
- Processus de consensus (et non d'unanimité)

Processus de réforme : la méthode de travail du livre blanc II

- Méthode de travail et sélection des problèmes
- Éléments à mettre en évidence par rapport à d'autres processus :
 - Collaboration multidisciplinaire (fiscalité optimale et principes constitutionnels)
 - Données et évaluations (assistance étendue de l'administration fiscale, avec des données, des simulations, etc.)
 - Réunions en plénière et dans des commissions spécifiques (j'étais dans deux - diagnostic et fiscalité des entreprises).

PROCESSUS DE RÉFORME: ENTRE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ET LA DÉCENTRALISATION.

Dimension internationale/UE

- Aucun système fiscal n'est strictement national
- Outre les limites légales (traités de double imposition, appartenance à l'UE), il est nécessaire de prendre en compte la réflexion dans différents forums nationaux et internationaux sur l'inadéquation des systèmes fiscaux aux changements de l'économie mondiale au cours des dernières décennies
- Les systèmes fiscaux des pays qui nous entourent (OCDE/UE) reposent sur des structures qui ont peu évolué depuis leur construction au XXe siècle

Dimension internationale/UE

- L'Espagne est une économie mondialisée avec 98 conventions de double imposition signées (qui constituent le droit interne), dont beaucoup sont transformés par le Traité multilatéral.
- Globalisation + numérisation : impact sur la fiscalité des activités économiques (et, de plus en plus, de l'emploi -à cause du travail à distance)
- Participation aux discussions internationales OCDE/G20 (suite aux actions BEPS, développement des piliers 1 et 2).

Dimension internationale/UE

- Les États membres de l'UE ont des pouvoirs fiscaux limités (taxe sur la valeur ajoutée et aussi règles de l'union du marché, qui limitent les possibilités de fixer des règles également en matière de fiscalité directe). L'impact contraignant et particulier du droit européen (droit interne) :
 - Libertés fondamentales construction du marché intérieur
 - Directives mères-filiales, intérêts, dividendes, ATAD I, II et III ("un-shell") –Antiavoidance Directive/Directive contre les abus-
 - Propositions visant à harmoniser la fiscalité des entreprises dans l'UE ("BEFIT", "DEBRA" ...)

Dimension internationale/UE

- Elle n'élimine pas les possibilités de réforme interne, mais elle les limite (ou elle élargit leurs chances de succès) - "moins engendre plus..." (F. Vanistendael).
- Des réformes internes majeures :
 - Éliminer les distorsions et améliorer la conception
 - Meilleure adaptation au contexte international (mesures contributives)
 - Réglementation nationale sur les éléments essentiels - base, taux, avantages fiscaux

STRUCTURE ET RECOMMANDATIONS DU LIVRE BLANC (SÉLECTION).

Structure et contenu du livre blanc I

- 1+5
 - Chapitre sur le diagnostic (qui examine également l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée)
 - Fiscalité environnementale
 - Impôt sur les sociétés
 - La fiscalité de l'économie numérisée
 - La fiscalité des activités économiques émergentes et
 - Harmonisation de la fiscalité des actifs (impôt sur la fortune; impôt sur les successions et les donations)

Chapitre sur le diagnostic (pp. 55-205)

- Identification des problèmes, nouveaux défis et accent sur le diagnostic
- Feuille de route : raison d'être et objectifs de la réforme fiscale
- Diagnostic et analyse détaillée des différents domaines, non limitée à une liste de mesures
- Intégration de l'approche économique et juridique
- Analyse de la fiscalité optimale : efficacité et équité
- Principes juridiques, limites et application du droit international
- Discussion des alternatives basée sur la littérature

Chapitre sur le diagnostic (pp. 55-205)

- Dans la pratique, il s'agit du chapitre le plus controversé.
- Il aborde des questions qui ne figuraient pas dans le mandat:
 - l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée.
 - Conformité fiscale et fraude fiscale
- Différence entre “*recomendaciones*” et “*propuestas*”

Chapitre II : Fiscalité environnementale (207-314)

- L'Espagne n'a pas de tradition de taxes environnementales
- Contrairement à de nombreux pays européens, l'Espagne n'a pas introduit de taxes environnementales au niveau national
- Il s'agit traditionnellement de taxes établies par les communautés autonomes, "ostensiblement" environnementales, mais dont le potentiel de collecte de revenus est faible.
- Des différences substantielles entre les communautés autonomes. Par exemple, la taxe sur le CO2 en Catalogne, la taxe sur les grands navires de croisière (bonne conception).
- Ces taxes ont généré de nombreuses controverses entre l'État et les communautés autonomes, qui ont été résolues par la Cour constitutionnelle.
- Ce chapitre II du rapport vise à moderniser les taxes environnementales.

Chapitre II : Fiscalité environnementale (207-314)

- Défi environnemental et processus de transition énergétique et de décarbonisation
- La fiscalité comme instrument efficace pour minimiser les coûts du processus
- Atteindre les objectifs environnementaux de l'Espagne (retard relatif)
- Propositions conformes aux engagements internationaux et aux initiatives de l'UE
- Principes de gradualisme et de compensation des revenus les plus faibles (ces taxes peuvent être plus régressives)

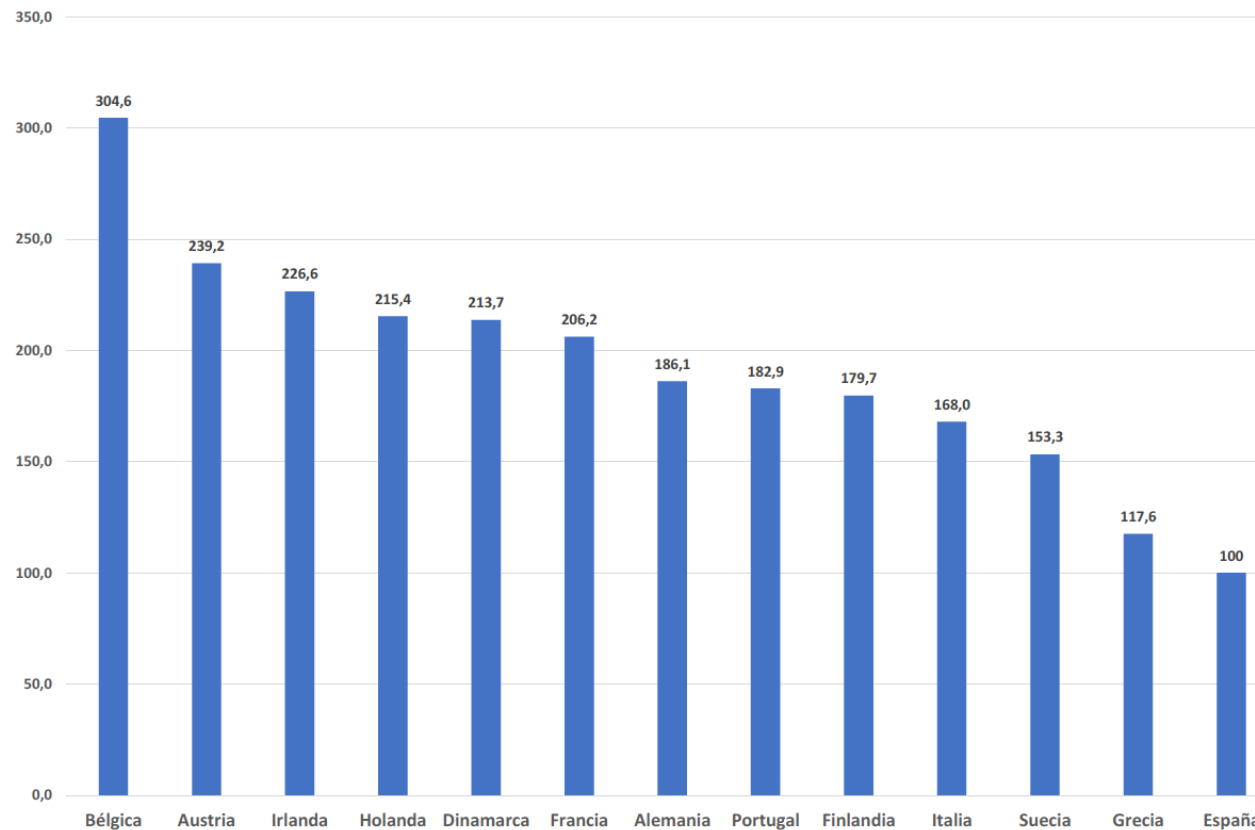
Chapitre II : Fiscalité environnementale (207-314)

- 19 propositions dans quatre domaines
- Mesures visant à promouvoir l'électrification durable (améliorer la conception et l'efficacité des taxes régionales ayant des effets sur le secteur de l'électricité).
- Mesures visant à promouvoir un modèle de mobilité compatible avec les objectifs de la transition écologique
- Mesures contribuant aux objectifs de l'économie circulaire
- Mesures pour l'incorporation des coûts environnementaux liés à l'utilisation de l'eau

Revenu moyen par véhicule dans les pays de l'UE, 2019 (Espagne=100) p. 247 LB (EXAMPLE)

Gráfico II.4

Recaudación media por vehículo en países de la UE, 2019 (España=100)



Fuentes: Se divide la recaudación procedente de los vehículos a motor (IVA sobre las ventas, servicios y reparaciones, impuestos sobre las ventas y el registro, impuestos de circulación, impuestos sobre carburantes, y otros) de ACEA (2021a) entre el stock de vehículos de Eurostat (2021d)

Chapitre III : L'impôt sur les sociétés (317-472)

- L'érosion des bases fiscales (actuelles et futures) est diagnostiquée.
- Avantages fiscaux, mobilité internationale des bases d'imposition, processus de vieillissement de la population, numérisation
- Analyse et mesures visant à fournir au législateur le potentiel d'augmentation des recettes pour assurer l'adéquation des ressources
- Coordination et harmonisation fiscale internationale = points cruciaux
- Accords OCDE-G20, initiatives de l'UE dans le domaine de la numérisation et de la fiscalité des entreprises

Chapitre III : L'impôt sur les sociétés (317-472)

Quelques propositions :

- Mesures contre la délocalisation artificielle d'entreprises vers des pays à faible fiscalité.
- Mesures affectant l'utilisation des entreprises à des fins de contournement ou d'abus
- Mesures visant à élargir l'assiette fiscale (en éliminant certains avantages fiscaux non évalués)
- Mesures supplémentaires (telles que l'élimination de la taxe professionnelle municipale et son remplacement par une surtaxe municipale sur l'impôt sur les sociétés).

Chapitre IV : Économie numérisée et activités émergentes (473-610)

- Mesures visant à adapter le système fiscal aux activités économiques numériques
- Mesures visant à aligner la fiscalité des activités numériques sur celle du reste de l'économie (commerce électronique transfrontalier, TVA, impôt sur le revenu).
- Mesures visant à améliorer le contrôle des cryptoactifs, des jetons numériques et des ICO (Initial Coin Offerings).
- Le rapport présente plusieurs propositions pour imposer de manière adéquate les revenus tirés de ces types d'actifs

Chapitre V : Impôts sur la fortune (impôts sur la fortune et impôts sur les successions et les donations) 613-727

- Des taxes qui ont fait l'objet de nombreuses discussions, malgré leur faible potentiel de collecte de revenus
- Il s'agit de taxes partagées (cédées aux communautés autonomes).
- Certaines régions (comme les trois provinces du Pays basque, la Navarre ou Madrid) ont considérablement réduit ces taxes.
- La plupart des communautés autonomes veulent les conserver.
- Le débat : harmonisation pour protéger l'autonomie fiscale ?

Chapitre V : Impôts sur la fortune (impôts sur la fortune et impôts sur les successions et les donations) 613-727

Quelques propositions :

- Des propositions visant à améliorer les deux taxes et à éliminer les avantages fiscaux qui limitent leur capacité à générer des recettes.
- Grande controverse autour de l'examen des compétences régionales et de leur exercice inégal (pp. 708 et suivantes).

CONCLUSION ET FÉDÉRALISME FISCAL RÉFORMES: LIMITES ET PROCESSUS

Principales conclusions du Livre Blanc

- Élargir les assiettes fiscales, les espaces de financement des demandes sociales.
- Mieux évaluer les dépenses fiscales
- Rapprocher la charge fiscale de certains impôts de la moyenne de l'UE (par exemple, la TVA)
- Fraude fiscale et administration fiscale (Renforcer l'administration fiscale avec davantage de ressources humaines et matérielles)
- Réduction de l'inégalité (En Espagne, les taxes ont moins de potentiel pour réduire les inégalités par rapport aux autres pays de l'UE)

Principales conclusions du Livre Blanc

- Le rôle du système fiscal au XXIe siècle
- La nécessité d'améliorer le débat sur les recettes publiques (et aussi sur les dépenses)
- Nécessité d'améliorer la culture de la stabilité budgétaire
- Améliorer le système de fédéralisme fiscal et de résolution des conflits en Espagne. Le système actuel dépend de la Cour constitutionnelle. Peu de place pour les accords et la coopération.
- Un système de financement régional qui doit être réformé pour encourager la responsabilité fiscale, en évitant les réductions d'impôts de certaines communautés autonomes tout en exigeant plus de recettes de l'État central.

Le fédéralisme fiscal en Espagne : un travail en cours

- La Constitution espagnole mentionne les "nationalités et les régions".
- Certaines zones du territoire (Pays basque, Navarre, Galice, Catalogne, Andalousie, Canaries...) ont toujours eu un plus grand sentiment d'autonomie (parfois d'indépendance).
- D'autres régions (Madrid, Murcie, Estrémadure...) sont plus "centralistes".
- Cependant, il existe une dynamique perverse qui doit être améliorée :
- Les mécanismes de résolution des conflits sont centralisés (Cour constitutionnelle, actions en justice auprès de l'État central...).
- Une tradition insuffisante de fédéralisme coopératif et de mécanismes horizontaux, même dans les régions qui partagent des intérêts communs (Estrémadure et Andalousie ; Catalogne, Valence, îles Baléares).

Le fédéralisme fiscal en Espagne : un travail en cours

- Dans ce contexte, une réforme fiscale pourrait peut-être être l'occasion d'améliorer le débat sur la fiscalité.
- Non seulement en raison de la décentralisation, mais aussi de l'intégration dans l'Union européenne et de la mondialisation.

Un livre blanc est-il utile ?

- Possibilité d'une réflexion spécifique sur le système
- Peut améliorer la conversation sur le système fiscal si les résultats sont bien communiqués (avons-nous réussi dans ce cas ?).
- Ne peut être considéré comme un mandat direct au législateur, car les réformes doivent être envisagées lentement, au Parlement.
- Entre-temps, il est urgent d'améliorer la qualité du débat public sur le système fiscal
- Le populisme utilise des arguments qui sont convaincants parce qu'ils sont faciles (moins d'impôts, plus de liberté, etc.).

LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA



Lien vers le livre blanc

https://www.ief.es/Investigacion/Com_LibroBlanco.vbhtml

Présentation de la conférence de presse

3 mars 2022. Lien Youtube vers la conférence de presse du Livre blanc sur la réforme fiscale. <https://youtu.be/pYWJ3nImurs>