

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria
en profundidad



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 27 de febrero de 2014
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria
en profundidad

Febrero 2014



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

ÍNDICE

Documento 12	
POR UNA REFORMA TRIBUTARIA EN PROFUNDIDAD	5
Informes	
Reforma tributaria Emilio Albi	11
Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización Julio López Laborda	25
Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias Ignacio Zubiri	37

DOCUMENTO 12

POR UNA REFORMA TRIBUTARIA EN PROFUNDIDAD

El Círculo Cívico de Opinión considera necesaria y urgente en España una reforma tributaria en profundidad. El actual sistema fiscal tiene dos graves defectos, puestos de relieve con la crisis económica e íntimamente entrelazados: la insuficiencia y la falta de equidad. Junto a ello, el sistema adolece de clamorosas deficiencias organizativas: de una parte, el abuso de cambios normativos le ha hecho excesivamente complejo; de otra, el sistema tributario no refleja la realidad del gasto público en las administraciones autonómicas y desdibuja la necesaria corresponsabilidad fiscal. Todo ello provoca un debilitamiento de la legitimidad de los impuestos, pilar esencial de una sociedad democrática. Es obligada y urge, por tanto, la reforma.

1. Fiscalidad y crisis económica: la insuficiencia

La crisis económica ha hecho mucho más visibles viejos y graves defectos del sistema tributario español. Desde el comienzo de la crisis, se hizo evidente que la recaudación reaccionaba con excesiva sensibilidad a las caídas de la renta y generaba un déficit presupuestario difícil de contener. Además, el gobierno utilizó la política fiscal como estímulo, confiado en un margen que no tenía, pues había tomado como ordinarios los elevados ingresos extraordinarios ligados a la burbuja inmobiliaria.

En esa tesitura, la caída de los ingresos fue más determinante para el agravamiento del déficit que el aumento de los gastos provocado por el creciente desempleo y los mayores intereses de la deuda. En comparación con otros países europeos de similares estructuras fiscales, cada punto de reducción de la renta ha sido seguido en España por una caída más intensa de la recaudación; con la misma sensibilidad que en Europa, el déficit público nunca se hubiese convertido en un problema tan agudo y diferencial.

Al prolongarse la crisis, y sin disponer de política monetaria propia, el déficit presupuestario se hizo insostenible. Tras el cambio de política a mediados de 2010, el desplome de la recaudación se ha tratado de contrarrestar con aumentos de tipos y reducción de gastos, que han producido contracciones adicionales de los niveles de actividad. Al final, la necesaria contención del déficit está dificultando la salida de la crisis, al convertir en procíclica la política fiscal.

2. El problema de fondo: la falta de equidad

La comparación que se acaba de apuntar con otros países europeos, cuyos tipos impositivos en los grandes impuestos son similares, revela que el problema de la insuficiencia no reside en una baja presión fiscal sobre los actuales contribuyentes, desautorizando por tanto la búsqueda de remedios en un aumento de los tipos. El problema de la falta de recaudación radica en una estructura de desgravaciones excesiva, una generosa posibilidad de elusión para muchos contribuyentes potenciales y un fraude elevado.

Así se enlazan insuficiencia y falta de equidad, porque ni las desgravaciones, ni la posibilidad de elusión, ni el fraude se reparten de forma homogénea entre todos los contribuyentes. Ocurre que dos contribuyentes con la misma renta, pero de origen distinto, no son tratados como iguales con demasiada frecuencia. Esto es clave, porque nada resta tanta credibilidad a un sistema tributario como la conciencia ciudadana de este trato desigual. Además, si bien la presión fiscal sobre el conjunto de la economía resulta ser comparativamente baja, ello no significa que lo sea sobre cada uno de los contribuyentes efectivos.

En particular, las rentas del trabajo son las que tienen un tratamiento más severo. Y, por eso, no deja de ser llamativo que haya ocurrido en la fiscalidad, como en el mercado de trabajo, una sobrerreacción de la economía española a las dificultades de la crisis: la caída de los ingresos impositivos ha sido paralela al aumento del desempleo; una consecuencia de que en España la tributación se apoya en exceso en las rentas del trabajo.

Desgravaciones y facilidad para la elusión son fáciles de corregir, porque están en la propia mano de Hacienda. Más difícil es la lucha contra el fraude fiscal, y por ello debe acometerse enérgicamente. El fraude fiscal tiene un reflejo evidente en la economía sumergida, sensiblemente más elevada en España que en otros países europeos: hay que combatirla, pero también facilitar su regularización, acomodando la presión fiscal y regulatoria a nuestra realidad económica.

El fraude fiscal tiene también una dimensión internacional innegable, tanto para la tributación de muchas de las nuevas actividades económicas, cuanto para la de aquellas fácilmente deslocalizables, entre ellas las financieras. Sin una acción decidida de los países más poderosos y de los organismos internacionales, será difícil que los paraísos fiscales dejen de ser agujeros negros de la economía global.



3. Excesos normativos y complejidad

Uno de los defectos del sistema tributario español, sobre el que existe un acuerdo general entre los especialistas, es su excesiva complejidad. Las urgencias de la crisis fiscal, por una parte, y unas autonomías con amplia capacidad normativa y escasa coordinación del conjunto, por otra, han multiplicado las normas mucho más allá de lo razonable y hasta de lo comprensible. Esto dispara el coste del cumplimiento para los contribuyentes y el de la supervisión e inspección para la Administración tributaria.

Además, en un sistema complejo y lleno de excepciones a las normas generales, como es el actual, los grupos de interés tienen fácil excusa para conseguir medidas *ad hoc* que contrarresten otras que eventualmente les perjudicaran. El resultado es un sistema tan complejo como, a menudo, carente de propósito y, por ende, ineficaz en su teórica orientación equitativa.

4. Estructura fiscal y Estado de las autonomías

España tiene una estructura política y de gestión de los asuntos públicos profundamente descentralizada. Sin embargo, el sistema fiscal no contribuye a hacerla visible, y la recaudación de impuestos parece un asunto que concierne exclusivamente a la administración del Estado, mientras la gestión del gasto está en una proporción muy significativa en manos de las Comunidades autónomas. En otras palabras, la hacienda central recauda y las autonomías gastan.

Con este modelo de organización, no hay corresponsabilidad fiscal y se producen inevitablemente toda clase de distorsiones en la relación entre las instituciones y en la percepción de los ciudadanos. La agria polémica sobre las balanzas fiscales es uno de sus subproductos.

5. Propuestas

- La reducción significativa del déficit presupuestario es imprescindible para una reactivación vigorosa de la economía española. Para conseguirla, debe pasarse de un improvisado control circunstancial del gasto público a otro permanente y bien diseñado, es decir, de una política de recortes a otra de reformas, algo a lo que ha instado repetidamente el Círculo Cívico de Opinión. Pero también es necesario un aumento de la recaudación impositiva que equilibre el esfuerzo de contención del déficit entre ingresos y gastos.
- En una situación de crisis como la actual, el aumento de la recaudación debe respetar al máximo los estímulos para el crecimiento económico de empresas y particulares. Por eso, debe apoyarse más en la imposición sobre el consumo que en los gravámenes sobre las rentas. Y la mejora de la equidad ha de conseguirse por medio de una ampliación de las bases tributarias y no por aumentos adicionales de los tipos. Tal ampliación debe hacerse por una intensificación de la lucha contra el fraude y ciertos cambios en los impuestos.

- La lucha contra el fraude ha de librarse resuelta y tenazmente, pues ganarla tendrá efectos económicos positivos y políticamente legitimadores.
- En el ámbito de la imposición directa, renta y sociedades deberían tratarse conjuntamente para evitar la utilización de sociedades como vía de elusión fiscal. Han de rebajarse el tipo marginal del IRPF y el tipo nominal del Impuesto de Sociedades. A cambio, deberían reducirse al máximo las desgravaciones en el IRPF y eliminar los regímenes de estimación por módulos. En el Impuesto de Sociedades, deberían eliminarse los regímenes para sociedades pequeñas, así como la mayoría de las deducciones y bonificaciones.
- En el IVA, se deben limitar al máximo los tipos reducidos, que rebajan significativamente su capacidad recaudatoria y tienen unos efectos redistributivos poco claros. Los regímenes especiales han de eliminarse, pues introducen distorsiones, complican la gestión del impuesto y abren vías de elusión.
- Si en algún país y en algún momento tiene sentido practicar lo que se ha llamado devaluación fiscal, ese país es España; y ese momento, hoy. Una reducción de las cotizaciones sociales, compensada con un aumento del IVA, estimularía las exportaciones (al ser el IVA deducible) y también la contratación de mano de obra. Constituiría, por tanto, un apoyo al crecimiento económico vía la demanda exterior y contribuiría a fomentar el empleo.
- Otra cuestión que se ha de abordar es una mejor adecuación de nuestra organización fiscal al Estado de las autonomías. Por supuesto, no se trata de trocear la actual y eficiente Administración tributaria, sino de establecer mecanismos de colaboración formal con las Comunidades Autónomas. Porque es imperioso hacer efectiva y visible la corresponsabilidad fiscal.
- Todas las medidas propuestas tienen una ventaja adicional: simplificarán el prolijo sistema tributario español.
- El envés de la reforma ha de ser, en todo caso, la concienciación generalizada del “deber fiscal” en justa correspondencia con los servicios públicos que se reciben: una solidaria obligación ciudadana que debería inculcarse desde la escuela como auténtico valor democrático.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN

Febrero 2014



INFORMES

Informes preparados para el Círculo Cívico de Opinión.





REFORMA TRIBUTARIA

Emilio Albi

Catedrático de Hacienda Pública
Universidad Complutense de Madrid

Existe unanimidad acerca de que el sistema fiscal español necesita con urgencia una profunda reforma. Es curioso que este asunto no haya recibido una atención especial, hasta mediados de 2013 con la constitución de una Comisión de estudio, si bien puede parecer lo contrario dadas las numerosas modificaciones de impuestos habidas recientemente que han convertido el sistema tributario en algo difícil de conocer y gestionar (se han contado por encima de ¡cuatrocientas! nuevas normas fiscales, promulgadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el periodo 2009-2013). Estas disposiciones han surgido con objetivos aislados, y en gran medida de urgencia, nunca como reformas coherentes, aunque hay que reconocer la difícil situación que supone la grave crisis económica de los últimos seis años.

La magnitud de la crisis ha resultado tremenda. Tanto respecto a la caída del PIB, del orden del 7,5% en términos reales, el triple que en la zona euro, como de la destrucción de empleo, más de tres millones de puestos de trabajo, o de la reducción del consumo de los hogares. A esto hay que añadir un endeudamiento de la economía española de cerca del 320% del PIB. Este altísimo endeudamiento tiende a repartirse, aproximadamente, en un tercio de deuda pública, que sigue creciendo, y dos tercios de deuda privada (familias y empresas) que va disminuyendo paulatinamente, aunque todavía queda mucho camino que recorrer. Estos son los rasgos principales de la situación económica a atender, en lo fiscal, con impuestos progresivos y eficientes que, fomentando el ahorro y la inversión, colaboren en el logro de crecimiento económico y de más empleo, permitiendo reducir nuestro gran endeudamiento. El lema de cualquier cambio de los impuestos es en la actualidad: *una reforma tributaria para el crecimiento y el empleo*.

La historia reciente del sistema fiscal español ha seguido pautas bien conocidas desde otros años, y otras crisis, que proporcionaron resultados presupuestarios parecidos a los actuales. Tras una fuerte conmoción económica (pocas veces, o nunca, al menos en los últimos cincuenta años, tan grave como la presente), la recaudación tributaria se desploma y aumenta, o se genera, déficit público. Es claro que un elemento fundamental de la baja recaudatoria está en la disminución de bases imponibles debida a una más escasa actividad económica. Esto se amplifica a causa de la propia flexibilidad del sistema tributario y, especialmente, por el aumento de la evasión fiscal y, en general, de la economía sumergida.

Ante un fuerte déficit presupuestario, difícil de financiar, una reacción natural, aunque ingenua, (o, como ahora sufrimos, impuesta desde la UE por razones de desconfianza —técnicamente por problemas de «riesgo moral»—), es, aparte de recortar el gasto, aumentar los tipos



impositivos sin modificar en serio el sistema tributario, confiando así en obtener mayor recaudación. Se intenta recaudar más con tipos cada vez mayores que recaen sobre bases imponibles que cada vez resultan más pequeñas. No se tiene en cuenta, o se minusvalora, el impacto negativo de los multiplicadores fiscales y de la elusión de impuestos.

La recaudación sigue resintiéndose y decrece incluso a mayor ritmo del que desciende el PIB, por lo que la presión fiscal disminuye. La tentación de continuar con la misma receta se mantiene. Vuelta a empezar con nuevos recortes de gasto y más intentos de aumentar la recaudación con tipos incrementados sobre bases imponibles cada vez más reducidas, lo que conduce a igual resultado: menor recaudación y mayor descenso de la actividad económica.

Este círculo vicioso solo se puede romper, siempre que el sistema financiero haga fluir el crédito y se logre alterar el ánimo de los agentes económicos, lo que conduzca al crecimiento, reformando los impuestos e introduciendo cambios bien pensados y gestionados en el gasto público. En esta transformación de las dos caras del presupuesto, el gasto y el ingreso, hay que apuntar preferentemente hacia el objetivo del crecimiento de la economía, por lo que es necesario fomentar y atraer inversión empresarial que genere empleo y permita reducir, con un PIB mayor, el déficit y el nivel de endeudamiento público y privado. La promoción del ahorro necesario para lograr todo esto ha de seguir una pauta paralela a la recuperación del consumo dentro de los aumentos de renta que se vayan consiguiendo.

La reforma del gasto, que no su recorte sin más, resulta imprescindible en una gran crisis, como la que vivimos. Al mismo tiempo, hay que cambiar los impuestos para dotarlos de objetivos coherentes, logrando recaudación con un sistema bien articulado, transparente y estable que impulse con eficiencia el crecimiento económico y reparta equitativamente los costes de la financiación pública. La realidad económica exige crecer con una inversión productiva que aumente el empleo y la renta.

También parece claro que hemos de recuperar un nivel razonable de presión fiscal en España. La presión fiscal española es, en la actualidad, relativamente pequeña dentro de la UE y muy inferior a la existente en 2007, antes del inicio de la crisis (en 2011, la presión fiscal en España alcanzó el 31,4% del PIB frente a una media de la Europa de los veintisiete de un 38,8%). Tampoco hay que olvidar que necesitamos presupuestos con superávit primario (descontando los intereses a pagar por la deuda pública) y luego con superávit total, esperemos que solo dentro de algunos años, para reducir el nivel de deuda pública al 60% del PIB, fijado por el Pacto Europeo de Estabilidad, y previendo el aumento de gasto que se deriva del envejecimiento de la población.

Hay que arriesgar un poco para todo ello, sin necesariamente dar grandes saltos en el vacío. Una reforma fiscal pensada para esos objetivos, sin otras ventajas tributarias que las generales de su diseño, ofrece el campo de juego adecuado para que la empresa, nacional e internacional, grande o pequeña, y los trabajadores, logremos avanzar en la salida de la crisis, ayudados, y no entorpecidos, por otras políticas locales, nacionales y europeas.

Criterios de reforma fiscal

Ya conocemos los objetivos preferentes a cumplir con la reforma tributaria, veamos ahora,



con algún detalle, los criterios a seguir en la misma. Se ha mencionado que un objetivo básico de la reforma tributaria es que los impuestos, en su conjunto, repartan con equidad el coste de la actividad pública. No hay que olvidar, sin embargo, que un sistema fiscal es, en esencia, un mecanismo de trasvase de recursos desde el sector privado al público. El fisco nunca ha sido una fuerza redistribuidora potente, tanto por razones de eficiencia económica como de eficacia administrativa: su resultado final tiende a la proporcionalidad respecto a la renta familiar, en los escalones medios de la distribución de renta, con escasa progresividad en los bajos y progresividad clara, aunque no extremada, para las rentas más altas. La progresividad de algunos tributos compensa la regresividad de otros, siendo el gasto público el elemento redistribuidor fundamental.

La progresividad impositiva puede referirse al tipo medio de gravamen o al tipo marginal. La progresividad del tipo medio refleja mejor la idea subyacente a estos conceptos que es, en definitiva, que se pague en impuestos una proporción mayor de base imponible cuando alguien es más próspero. No obstante, la progresión tributaria se sigue entendiendo, política y popularmente, como un crecimiento fuerte de los tipos marginales que, para algunos, deberían llegar a niveles muy altos.

Este cliché es difícil de eliminar, pero su desaparición generaría muchas ventajas en términos de eficiencia económica y de capacidad recaudadora de una Administración. Desde luego, no es buen negocio redistribuir, cuando lo que se intenta igualar con un impuesto, por ejemplo la renta, decrece por razones de las ineficiencias originadas por tipos marginales muy altos y la recaudación disminuye porque se elude el impuesto por parte de los contribuyentes, o porque se limita la progresión del tipo medio (que genera realmente la recaudación) vía la abundancia de ventajas fiscales cuyos beneficios se reparten de forma desigual y opaca.

Es también cierto que los tipos marginales “tiran” de los medios y los hacen crecer, colaborando con la repercusión distributiva del mínimo exento. Por esta razón, los impuestos “lineales” sobre la renta, con un tipo marginal constante, no se utilizan a menudo ya que la progresividad acaba en el nivel de ese tipo único y se origina exclusivamente por el efecto tributario de los mínimos personales y familiares. Sin embargo, unos tipos marginales altos, además contar con los defectos que se acaban de señalar en el párrafo anterior, se neutralizan fácilmente con ventajas fiscales específicas para las rentas altas. Es mucho más conveniente eliminar exenciones y deducciones de la base imponible o en la cuota tributaria, logrando la progresividad del tipo medio sin grandes tipos marginales.

El fraude fiscal es otro fenómeno que claramente altera la progresividad real del sistema tributario y origina una redistribución peculiar desde quienes contribuyen honradamente hacia los que defraudan. Situándonos en un contexto amplio, el de la economía sumergida, los valores estudiados apuntan a que el alcance de este tema no es pequeño. España, con un 22,8 por ciento del PIB de economía sumergida, para el periodo 1999-2010, está en la parte alta de la clasificación (solo superada por Grecia e Italia). Para los países de la OCDE, el volumen promedio, en el periodo indicado alcanza el 20,3 por ciento en términos del PIB nacional. Un cálculo reciente, debido a la Asociación de Técnicos de Hacienda y la Universitat Rovira i Virgili, estima, en el caso español para 2012, una cifra del 24,6 por ciento del PIB como economía sumergida, superándonos Portugal, Italia y Grecia.

Se dan resultados curiosos en estos estudios: la católica Austria está en la parte más baja de las tablas dentro de la OCDE, a pesar de que se ha dicho que la moral protestante conduce a pagar con más honestidad los impuestos, y Francia o el Reino Unido no puntúan mal. En cambio, Alemania o los países escandinavos cuentan con niveles relativamente altos de economía sumergida, sobre todo Noruega y Suecia.

En todo caso, los valores numéricos relativos a este asunto hay que tomarlos con precaución, aunque sí muestran que su alcance no es pequeño. Puede tener mayor interés intentar conocer qué elementos son los más fundamentales en el tema del fraude fiscal para así dirigir los esfuerzos de la Administración tributaria hacia los mismos.

Si el producto de la probabilidad de detección de una conducta evasora por la sanción correspondiente es mayor que el impuesto que se ha de pagar, poco fraude existirá. El sistema de sanciones debe tener en cuenta las posibilidades de error en los procedimientos contra la evasión, o del mal funcionamiento de los recursos o garantías jurídicas. La probabilidad de descubrir a un defraudador dependerá de los recursos que se destinen a ese fin y de cómo se gestionen, aunque este asunto tiene más de «arte» que de «ciencia». En todo caso, no se debe olvidar la tan repetida frase, debida a Luigi Einaudi, de que un sistema fiscal vale lo que valga su administración. Si esta gestiona con eficiencia, y se siguen criterios jurídicos y de equidad, se logrará una mejor aceptación de la financiación pública.

Por otro lado, se deben tener en cuenta las razones existentes para que, en la práctica, las Administraciones Tributarias, aun contando con presupuesto variable y todos los recursos necesarios, queden lejos de alcanzar el nivel de control que igualaría el coste administrativo marginal con la recaudación extra obtenida (maximizando así su «beneficio», o recaudación neta).

En primer lugar, es necesario considerar que el gasto administrativo para evitar la evasión utiliza recursos reales, pero no en la producción de un bien o servicio, sino en el control de los impuestos que son un sistema de transferencias de recursos desde el sector privado al público. Por consiguiente, al coste marginal de administrar ese sistema habría que sumarle el coste de los bienes y servicios públicos que se financien con la recaudación extra que se obtenga, para compararlo con el beneficio de esos bienes y servicios.

La segunda razón es que, si se reduce la economía sumergida y la evasión correspondiente, las personas y empresas que afloran ante las autoridades experimentan un fuerte aumento de carga tributaria: desde cero hasta los tipos medios y marginales que les resulten aplicables. La respuesta de las ofertas de trabajo y de capital a ese incremento de impuestos hará que la recaudación adicional que se podría esperar en el futuro se aminore bastante, al igual que la actividad económica, sobre todo si los nuevos contribuyentes que surgen están en un «margen extensivo» (el que corresponde a la decisión entre trabajar, o no, ahorrar e invertir en el país, o no, frente a la decisión «intensiva» de trabajar, o ahorrar, más o menos).

Es, por otro lado, necesario reducir las ineficiencias impositivas y que el sistema tributario minimize su exceso de gravamen. No se trata de un tema popular ni fácil de entender, pero los impuestos alteran más de lo que creemos nuestro comportamiento con costes económicos



muy altos y, aun si el comportamiento no se altera, la tributación disminuye nuestro bienestar por encima de los recursos que transferimos al fisco. Para disminuir estos costes no son demasiadas las alternativas disponibles en la práctica.

Una posibilidad útil para reducir las distorsiones que la tributación de las rentas del capital introduce en las decisiones de ahorro e inversión es desgravar el rendimiento normal del capital (tipo de interés sin riesgo; o sea el rendimiento mínimo requerido para ahorrar e invertir), lo que resulta especialmente útil en el Impuesto sobre Sociedades como después veremos. Resulta también adecuado, de forma más general, gravar más aquello cuya tributación genera menos ajustes en el comportamiento de los agentes económicos (aquello cuya oferta o demanda sea más rígida frente a variaciones de precios o remuneraciones, lo que respalda a parte de los impuestos especiales, como los que recaen sobre el tabaco, alcoholes e hidrocarburos, o a algunos de los impuestos medioambientales). La tercera manera, la más utilizada, de suavizar el exceso de gravamen de la tributación es contar, en el sistema fiscal, con bases impositivas amplias y, sobre todo en los impuestos directos, lograr que los tipos medios de gravamen sean suficientemente altos para obtener la recaudación requerida (eliminando ventajas o beneficios fiscales), sin que los marginales, que originan los efectos sustitución, sean excesivos.

Igualmente, la recaudación ha de ser suficiente para financiar el volumen de intervención pública que se considere deseable, fomentando ambas partes del presupuesto (tanto el gasto como el ingreso) el crecimiento de la economía y la creación de empleo. En el caso de la salida de la crisis española, se debe recordar, a la vez, el nivel de endeudamiento público existente, cuya reducción reclama, para que ese nivel no resulte insostenible, tasas de crecimiento superiores a los tipos de interés pagados y superávit fiscales primarios, o totales, como ya se ha subrayado anteriormente.

Esa recaudación suficiente se logrará con mayor probabilidad si el sistema fiscal, a pesar de ser necesariamente complejo, resulta imparcial, es sencillo y es transparente, sobre todo en el caso de determinados impuestos, especialmente el IRPF, de forma que los contribuyentes entiendan a qué es debido lo que pagan (y para qué, lo que hay que explicar al ciudadano separadamente). La simplicidad de un impuesto es, al mismo tiempo, un elemento que reduce los costes de administración y cumplimiento de un sistema fiscal. Es también importante, para la disminución de los costes de eficiencia y de gestión del sistema, que este sea estable; que su estructura no se modifique a menudo una vez logrado un acuerdo sobre la misma. Al mismo tiempo, el sistema fiscal debe ser flexible; ha de originar aumentos o disminuciones de recaudación según crezca o se reduzca el PIB, de forma que los impuestos actúen como estabilizadores automáticos de la economía.

En paralelo, el sistema fiscal ha de ser neutral entre actividades análogas, formas de ahorro e inversión semejantes, y respecto de los diferentes bienes y servicios producidos o demandados. En definitiva que el campo de juego de los diversos agentes económicos esté bien nivelado, sin más interferencias fiscales que las inevitables (efectos renta y sustitución, estos último a ser posible minimizados) y reduciendo los beneficios tributarios al máximo. Un sistema fiscal neutral rebajará las distorsiones originadas en el comportamiento de los agentes económicos y aumentará la recaudación a igualdad de tipos impositivos.

El criterio de neutralidad del sistema tributario ha de aplicarse con pragmatismo, casi como una regla de sentido común, y sabiendo que neutral no significa eficiente, o que, al mismo tiempo, se persiguen otros objetivos con el sistema (aunque cuantos menos, mejor). Por ejemplo, los impuestos medioambientales rompen la neutralidad tributaria pero pueden ser eficientes al reducir efectos externos negativos en la producción o el consumo. Gravar más aquello que cuenta con ofertas o demandas rígidas es, en principio, más eficiente, aunque altere la neutralidad. Es bien sabido, a la vez, que el ahorro dedicado a pensiones no se grava, hasta cierto límite, en el IRPF (se gravará diferidamente al cobrar la pensión), o que la inversión en vivienda habitual deja libre de gravamen sus rendimientos, y estos dos renglones, beneficiados fiscalmente, tienen un peso fundamental en la riqueza de cualquier familia. El IRPF dual aplica tipos diferentes a diversas clases de renta. Los tipos reducidos del IVA se pueden utilizar para introducir cierta progresividad en un impuesto posiblemente regresivo, respecto a la renta o el consumo, en otro caso. Así podríamos seguir con otros ejemplos en los que falla la neutralidad impositiva.

Las carencias de neutralidad enumeradas en el párrafo anterior cuentan con lógica fiscal y económica, pero a la vez nos indican que un buen diseño del sistema tributario debe tender a no ampliarlas, eliminando beneficios impositivos adicionales, o a reducirlas como, por ejemplo, en relación con el peor tratamiento de los fondos propios frente al endeudamiento en el Impuesto sobre Sociedades. En todo caso, atender a que los impuestos sean neutrales aumenta la recaudación, simplifica el sistema fiscal y lo hace más imparcial y equitativo.

Por último, en la organización territorial del Estado español, la financiación de las comunidades autónomas es un tema complejo para cualquier reforma tributaria. La corresponsabilidad fiscal es necesaria, ya que si quien gasta no es responsable de la financiación, y asume el coste político correspondiente, el descontrol está asegurado. El problema es que no hay suficientes fuentes impositivas para que cada nivel de gobierno tenga sus propios tributos. Es necesario compartir, o descentralizar, los impuestos del sistema.

Un criterio básico para que un impuesto pueda ser descentralizado es que no origine barreras o discriminaciones fiscales, ni pueda trasladarse con facilidad a otros territorios. Desde el punto de vista de la eficiencia, un tributo puede descentralizarse si las diferencias de su carga entre territorios no conducen a alteraciones importantes del comportamiento económico (por ejemplo, en relación con la localización geográfica de personas o entidades). Esto explica que impuestos, como el de sociedades, que recaen sobre un factor móvil, el capital, no deban territorializarse, y el que recae en buena parte sobre un factor inmóvil, como el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles, sea una óptima base tributaria municipal.

Adicionalmente, como bien sabemos en España, el asunto de la financiación territorial atrae debates políticos extremados e, incluso, posturas secesionistas, por lo que resulta aconsejable que cualquier sistema sea lo más sencillo y transparente posible, sin que cambie la posición ordinal por territorios, a causa de la progresividad fiscal, de las subvenciones de nivelación territorial, o de las pautas de gasto de la administración central. Tampoco hay que olvidar que la descentralización fiscal implica repartir el poder político y lograr autonomía de decisión territorialmente. Vista de esta manera, la descentralización de los impuestos adquiere otras dimensiones, en ocasiones no ya políticas sino emocionales que sobrepasan, creo que equivocadamente, los puros argumentos económicos e históricos.



En cuanto a la administración territorial del sistema tributario, las economías de escala que facilita una Administración tributaria única en un país son tan considerables, con las consiguientes disminuciones de coste y mejoras en la lucha contra el fraude, que sería absurdo perderlas al partir territorialmente la gestión del sistema, aunque en España ello ya ocurre con las autonomías forales sin problemas muy graves. Sin embargo, no sería conveniente su generalización. Esto, sin embargo, no elimina la posibilidad de que la administración fiscal única se lleve a cabo, de forma consorciada, entre los diversos poderes territoriales que haya establecido constitucionalmente un Estado.

Algunos aspectos de los tres grandes impuestos: IRPF, Impuesto de Sociedades e IVA

IRPF

Desde hace muchos años, el IRPF español ha adoptado la postura de respaldar la declaración individual respecto a la conjunta. Este es el camino a seguir. La posibilidad de adoptar el criterio de la partición de las rentas familiares en dos, motivaría una ampliación del uso de la tributación conjunta y tendría un alto coste recaudatorio, aunque contenga algunos elementos positivos.

Los mínimos personales o familiares del IRPF tienen un alto coste en términos de recaudación perdida, lo que influye a la baja en su cuantificación. En general, se puede afirmar que los mínimos de tributación por hijos tienen bastante menos valor monetario que los de sus padres en todos los sistemas fiscales, probablemente debido a la hipótesis de que no requieren tantos recursos como los adultos para alcanzar niveles similares de bienestar. El tratamiento se hace más generoso a partir del tercer o cuarto hijo. Esto hay que explicarlo de forma diferente, ya que la cuantificación de las necesidades «vitales» debería ser igual para un hijo que para otro en el IRPF. Se trata, en este caso, de favorecer, aunque en muchas ocasiones lo sea marginalmente, el crecimiento de las familias y no poner trabas extras a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Desde luego, hay que utilizar el IRPF para que entren, o permanezcan, en el mercado de trabajo las madres con hijos pequeños, a través de mínimos familiares por hijos ofrecidos con más generosidad a la mujer cuando, digamos, el niño tiene menos de cinco o seis años y menos generosos después (aunque es seguro que tiene más importancia que las empresas posibilitem de verdad la conciliación de la vida laboral y familiar). Una «subvención» análoga, en cuanto al mínimo personal, se puede otorgar a quienes están ya en la edad de la jubilación para que sigan trabajando un poco más, lo que tiene claros efectos sobre el gasto en pensiones.

El nivel de progresividad de la tarifa del IRPF es un asunto fuertemente valorativo y con alto contenido político. El Parlamento es el lugar más adecuado para su debate. Sin embargo, sí podemos apuntar alguna reflexión sobre los tipos más bajos y más altos de la tarifa, aunque dejemos a un lado la pauta de crecimiento de tipos impositivos según aumenta la renta.

Las tarifas actuales del IRPF, en países de nuestro entorno, tienden a contar con un primer tipo impositivo de alrededor del 20- 25%. Para los tipos bajos y medios de la tarifa, además del efecto del tamaño de los mínimos personales y familiares, es importante considerar conjunta-

mente la carga tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social para los trabajadores y las muy posibles pérdidas de beneficios sociales que pueden surgir si se trabaja (resulta cada vez más relevante la integración del IRPF y del sistema de Seguridad Social, si no institucional al menos como enfoque de estudio y decisión política).

El tipo marginal más alto se suele situar entre el 40 y el 50 por ciento (aunque la crisis actual ha motivado intentos de aumentar la recaudación que han ampliado ese margen). Los tipos altos de una tarifa de renta tienen importancia recaudatoria y redistributiva. En el caso del IRPF español, el impuesto contribuye a la redistribución, gracias a las rentas salariales (que alcanzan casi un 90% de la base imponible y que están muy desigualmente distribuidas). Por ejemplo, de acuerdo con el panel de declarantes del Instituto de Estudios Fiscales, para el ejercicio 2009, el diez por ciento de los contribuyentes con bases más altas aportaron el 56% de la recaudación (en 2010, el 30% de quienes tenían mayor renta suministraron el 80% de los ingresos).

Sin embargo, los tipos altos tienen límites debido a las ineficiencias económicas que originan y a que, por causas administrativas y de elusión del impuesto, pueden no aumentar sino disminuir la recaudación. El criterio de usar tipos marginales máximos en el IRPF entre el 40 y el 50 por ciento cuenta con algunos respaldos económicos y jurídicos válidos. Es también claro que, aun contando con un rango tan amplio, esas cifras no atraerán unanimidad, pero probablemente sí cierto consenso.

Por último, la existencia de más o menos tramos en la tarifa de renta es un asunto de importancia secundaria, aunque resulte conveniente que los tramos sean amplios para disminuir los efectos indeseables de la inflación que puede trasladar al contribuyente a un tramo superior con tipos más altos. Posiblemente, los siete escalones vigentes en 2012-2013 y 2014 sean excesivos y resulte razonable una rebaja a cuatro o cinco (o, quizás, con un quinto tramo muy amplio y un sexto para niveles de renta verdaderamente grandes).

El ahorro y las rentas del capital

La tributación del ahorro y las rentas del capital en el IRPF mantiene su papel en el diseño del impuesto, aun habiendo disminuido su peso, para, entre otras razones, suavizar la distorsión fiscal que perjudica al ahorro. Ese papel se configura de forma híbrida entre el gravamen de la renta y del gasto personal en consumo. Así, se desgrava el ahorro para la jubilación a través de planes de pensiones o cuentas de ahorro análogas en cuanto a su regulación. Las aportaciones a estos instrumentos financieros de ahorro-previsión para la vejez han de tener importes máximos desgravables, en los niveles razonables que ya están vigentes en España, por razones distributivas y recaudatorias. También resulta prudente que las percepciones en el momento de la jubilación tomen exclusivamente la forma de pensiones. Las dificultades demográficas del sistema de reparto de las pensiones públicas (los activos financian a los jubilados) respaldan esta ventaja fiscal.

La inversión en vivienda habitual no atrae impuestos por los servicios que se derivan de su utilización, aunque sí tributa la renta de la que procede la adquisición. Tampoco se gravan las ganancias de capital en la venta de esa vivienda, si hay reinversión, o si los contribuyentes superan determinada edad. La compra de vivienda es la inversión más importante para la mayoría de las familias y, al mismo tiempo, su uso es de muy larga duración, llegando, en



muchos casos, hasta la vejez de las personas, con lo que el nivel de renta en el periodo de adquisición puede ser muy diferente al de fechas posteriores. Esto explica, en esencia, su tratamiento tributario. Si no se grava el rendimiento implícito de la propiedad de vivienda, no parece lógico añadir a esta ventaja la de una deducción por su adquisición (aunque sí se debe mantener para quienes tenían este derecho, ya que, a causa de la «capitalización» de este beneficio fiscal, probablemente pagaron precios más altos que los de estricto mercado, especialmente en los años del «boom» inmobiliario).

El problema del impacto de la progresividad del IRPF sobre ahorro y de las rentas del capital, cuenta en la actualidad con dos enfoques diferentes para su tratamiento. Se puede aplicar una sola tarifa de tipos impositivos a todas las fuentes y usos de renta, vía el denominado impuesto global, y efectuar ajustes minorando la progresividad sobre la renta que proviene del capital. Alternativamente, se puede separar la tributación del trabajo y de las rentas del capital en dos bases liquidables y dos tarifas (una progresiva, sobre el trabajo, y otra con un tipo fijo, o débilmente progresiva, sobre el capital), que es el caso del impuesto dual o cuasi dual.

El impuesto dual es un invento de los Estados escandinavos, países con economías y Administraciones Públicas que han logrado, hoy en día, una buena combinación de un capitalismo competitivo con un sector público amplio y eficiente. Este enfoque se ha extendido hacia impuestos sobre la renta cuasi-duales, como el vigente en España, e incluso hacia impuestos «cedulares» o de «producto» («*schedular taxes*»), en los que diversas clases de renta se gravan diferentemente, como es el caso holandés en la actualidad.

El enfoque nórdico plantea separar la tributación de las rentas del capital y de las del trabajo (que incluyen las pensiones y las transferencias públicas). Estas últimas se someten a una tarifa progresiva. A las del capital (que normalmente recogen, también, las obtenidas con inmuebles en alquiler e incluso las segundas residencias) se les aplica un tipo fijo que tiende a ser igual, o próximo, al tipo más bajo de la tarifa progresiva que es, a la vez, muy cercano a la cifra que se aplica como tipo impositivo en el IS. Así, por ejemplo, con tributación de las sociedades al 26%, y un primer tipo en la escala progresiva del 25%, que fuera creciendo hasta el 45-50%, las rentas del capital podrían gravarse al 25 o al 26 por ciento, e incluso incluir cierta progresividad, bastante fútil, con el uso de ambos tipos. Se observará que todos estos valores son relativamente habituales en nuestro entorno europeo en situaciones económicas normales.

Los beneficios de las actividades económicas llevadas a cabo por personas físicas (empresarios, profesionales, artistas...), sin la forma jurídica societaria, plantean el problema de separar la parte que corresponde a los rendimientos del trabajo (gravados con la tarifa progresiva) y la de las rentas del capital empleado en la actividad (gravadas con tipos fijos). Esta diferenciación se logra con normas *ad hoc*, más o menos generales (posiblemente con repartos proporcionales), cuya razonabilidad y posibilidades de gestión representa una dificultad importante de este enfoque.

Otro problema básico del enfoque dual, en este terreno de las actividades económicas realizadas individualmente, es debilitar los incentivos fiscales que una persona física puede tener para operar con la forma jurídica societaria, sobre todo si sus rentas son muy altas. Este pro-

blema requiere una gestión administrativa especial y el apoyo de la legislación sobre operaciones vinculadas entre un socio y la sociedad (que puede tender a que el 75% de una renta societaria, de estas características, se considere del trabajo —IRPF— y un 25% del capital —IS—).

A pesar de estos inconvenientes, un IRPF dual cuenta con un número de ventajas frente al tradicional impuesto global. La tributación de las rentas del capital con un tipo común, y relativamente reducido, estimula el ahorro familiar de una forma neutral. Los costes de administración del impuesto se reducen, especialmente en un contexto de libre circulación de capitales, al igual que disminuyen los intentos de planificación fiscal y de arbitraje fiscal por parte de los contribuyentes. El doble gravamen de las rentas societarias cuenta, por su parte, con un enfoque simple para su suavización.

Al mismo tiempo, con una estructura federal o autonómica del Estado, como en el caso español, es sencillo descentralizar el IRPF en su vertiente de rentas del trabajo (poco móviles), para las que habría que contar con una sola definición de base imponible, y mantener centralizado el gravamen de las rentas del capital (que, al ser más móviles, podrían dar lugar a una competencia fiscal entre las regiones si se descentralizaran). Esto resulta ser una ventaja considerable de este sistema. Si se decide mantener, en el IRPF español, el enfoque de tributación dual, habría que reformar la situación actual en la línea de lo indicado más arriba. Básicamente, delinear mejor las rentas que se gravan bajo la tarifa general y las que se gravan a tipos fijos (alrededor del 25 por ciento). El criterio dual ofrece ventajas, una de las cuales, como ya se ha indicado, es su utilidad en contextos autonómicos donde se requiere descentralizar el IRPF.

Por último, hay que prestar una atención especial a la presentación al público de la estructura del impuesto, y la de su declaración anual, para que el contribuyente pueda conocer, con cierta facilidad, por qué paga lo que paga, qué es lo que previsiblemente pagan los demás, y a quién se contribuye (administración central o autonómica). Solo un IRPF sencillo y transparente, como tantas veces se ha repetido, podrá ser aceptado socialmente y lograr continuidad en el tiempo, especialmente si se complementa con una rendición de cuentas apropiada del destino de su recaudación.

Impuesto sobre Sociedades (IS)

En relación al Impuesto sobre Sociedades (IS), está comúnmente aceptado que la disminución del tipo nominal, por ejemplo al 25%, junto con la ampliación de bases imponibles y la eliminación de beneficios fiscales, ofrece buenos resultados para la inversión empresarial. La competencia fiscal internacional es otra buena razón para aplicar tipos relativamente bajos en el IS, en línea con los de nuestros competidores por la inversión extranjera.

Otra reforma de gran interés, si se desea promover con mayor urgencia, y riesgo recaudatorio, la inversión productiva es considerar las alternativas existentes al IS tradicional. Entre estas, las más atractivas son las que eliminan la distorsión que el IS introduce en la escala de inversión y reducen el sesgo a favor del endeudamiento que este impuesto genera.

La opción más conveniente para una transformación profunda del IS, además de simplificarlo, eliminar buena parte de sus beneficios fiscales y reducir su tipo de gravamen, es estable-



cer una deducción en la base imponible por patrimonio neto o fondos propios (capital más reservas) -DPN. Con esta deducción se excluye de tributación el rendimiento normal del capital, haciendo al impuesto neutral en cuanto al nivel de inversión, y se equilibra la ventaja del endeudamiento en el IS tradicional.

La DPN es una deducción en la base del resultado de imputar un tipo de interés, nominal, para activos sin riesgo (representativo del coste de oportunidad de la financiación empresarial con fondos propios), a un valor (ajustado) del patrimonio neto (capital más reservas). Una alternativa de cálculo de la deducción es aplicar el tipo de interés sin riesgo al valor no amortizado de los activos.

La deducción excluye de tributación el rendimiento normal del capital y, por tanto, el IS con DPN grava solo las rentas económicas y el componente de rendimiento por riesgo. Hay que observar, que para dar un tratamiento fiscal neutral al riesgo de una inversión, el enfoque DPN requiere compensación total de pérdidas.

La DPN ayuda a equilibrar la ventaja que tiene el endeudamiento en el IS convencional, dada la deducibilidad fiscal de los intereses en general, ya que el rendimiento normal de los fondos propios es también deducible. A la vez, reduce el coste de uso del capital, mejorando así eficientemente el nivel del mismo. Convierte al impuesto en neutral respecto a las decisiones de inversión y ayuda a ampliar el volumen de capital en una economía. Hace, por otro lado, irrelevantes el efecto de la inflación sobre la inversión, pues se utiliza en el cálculo de la deducción un interés nominal, o el ritmo al que se permite la amortización fiscal que queda compensado por la deducción. También atrae, previsiblemente, nueva inversión directa internacional y frena la salida de la existente en un país, lo que tiene interés preferente en una economía pequeña y abierta al exterior como la española.

Esta opción, no obstante, cuenta con inconvenientes frente al IS tradicional. El primero, y más importante, es que la DPN disminuye la base imponible y, por tanto, la recaudación del impuesto, lo que puede agudizarse con el ciclo económico si la rentabilidad de los fondos propios baja y, por tanto, la propia base imponible.

Sin embargo, el enfoque DPN se puede implantar gradualmente, aplicando la deducción solo a los aumentos de patrimonio neto que se incorporen a las empresas en cada ejercicio, como se ha puesto en práctica en Italia desde 2011. O sea, a las ampliaciones de capital (en el caso de Italia únicamente aportaciones en dinero) y a los incrementos de reservas procedentes de beneficios no distribuidos.

Es claro que si a partir de la fecha de inicio de la reforma fiscal, se aplicara la DPN a los aumentos de patrimonio neto, y no al capital «antiguo», ya existente, la pérdida de recaudación se reduciría grandemente y se iría produciendo al ritmo en que crezcan los fondos propios de las empresas. Gracias a este diferimiento del efecto recaudatorio negativo de la deducción por patrimonio neto, habría tiempo a que se recuperara la inversión y el nivel razonable de rentabilidad de los fondos propios (que llegara, digamos, al 10-12%) y aumentarían, por consiguiente, las bases imponibles de las empresas, con lo que el peso de una deducción en la base de un 1,5-2 por ciento de los fondos propios (en la actualidad) resultaría relativamente menor y más asumible. La implantación gradual de un IS+DPN puede ser una buena

estrategia temporal hasta establecer del todo, cuando contemos con mejores condiciones económicas, esta opción, que habría ido probándose en la práctica durante una serie de ejercicios.

La aplicación gradual de la DPN es, obviamente, discriminatoria con el capital «antiguo» y generaría actuaciones peculiares de las empresas, que habría que estudiar con atención, relativas fundamentalmente a ventas empresariales para comenzar una actividad, igual a la anterior, en una sociedad nueva a la que se aportaría capital. Esto origina dificultades prácticas en la aplicación gradual de la DPN, que requerirían legislación complementaria para evitar abusos y conductas empresariales inadecuadas. Estas conductas probablemente dependerían, en buena parte, del grado de amortización de los activos de la sociedad primitiva y de la carga tributaria de las ganancias de capital que produjera su venta.

En todo caso, sin menospreciar las dificultades de esta opción, creo que un IS con DPN es una alternativa de gran interés que merece un amplio debate económico. Su propuesta por The Mirrlees Review para el Reino Unido, impecable técnicamente, avala esta opción, al igual que su utilización en Bélgica e Italia.

Con un coste recaudatorio no desdeñable (mucho menor, o al menos más diferido en el tiempo, si se introduce gradualmente en el sistema fiscal), la DPN puede atraer y retener inversiones internacionales y aumentar el nivel de inversión de manera general (en especial, acompañada de la muy conveniente disminución del tipo de gravamen, que podría tener una rebaja más suave en este caso, y respaldada con la eliminación de ventajas tributarias en el IS). Estos cambios fiscales hacen más productivo el trabajo y competitiva la economía de un país, todo lo cual incrementa la recaudación futura. A la vez, sirven de ayuda en la mejora, o solución, de retos serios del IS, aunque otros queden sin resolver. La opción es, sin duda, atractiva, a pesar de sus problemas. Fomenta la capitalización empresarial y ofrece neutralidad fiscal frente al endeudamiento: estímulos muy convenientes para la empresa española cuya deuda es, en la actualidad, excesiva.

IVA

Para lograr una mayor recaudación por IVA, el elemento básico a discutir es el de los tipos impositivos, ya que en buena parte de otros aspectos del impuesto, como la lucha contra el fraude internacional, o el capítulo de exenciones, se necesitan acciones europeas conjuntas. Lo que es cierto, como punto de partida, es que la efectividad recaudadora del IVA español no es muy alta en cualquier comparación internacional. España tiene un peso de recaudación de IVA en proporción al PIB entre los más bajos de la UE.

Esto último puede ser debido al fraude nacional, a la diversidad de regímenes especiales, y a la estructura de tipos de gravamen y de los bienes que soportan los mismos. En cuanto a los regímenes especiales se puede indicar que necesitan una buena transformación, principalmente los que facilitan la evasión e incluso pueden dar pie al inicio de tramas de fraude, como el régimen simplificado. Este régimen, y su paralelo de estimación objetiva en el IRPF, se deben reducir al máximo; ya son demasiados años sin cambios en los mismos y es muy cierto que el pequeño empresario español está bien preparado para la aplicación de los tributos por estimación directa. La lucha contra el fraude fiscal, en el IVA o en cualquier otro impuesto, es una asignatura pendiente en la que se va progresando poco a poco.



No creo que existan, sin embargo, muchas posibilidades de aumento en el tipo estándar del IVA español, sobre todo porque necesitamos que el consumo también reactive la economía aprovechando que los aumentos de tipos habidos, en 2010 y 2012, no han tenido un reflejo completo en precios. En cuanto a los tipos reducidos y especialmente reducidos tampoco se vislumbran grandes posibilidades, especialmente por razones de equidad ya que estos tipos compensan la regresividad del impuesto y le dotan de la caracterización de proporcional. Además, el tipo reducido (10%) se aplica, en parte, a servicios básicos para el turismo, nuestra gran industria, lo que los convierte, en mi opinión, en intocables.

Por último, en cuanto a la relación del IVA y las cotizaciones sociales, un asunto con ya larga discusión en nuestro país, e internacionalmente, es la reducción de las cotizaciones empresariales a cambio de una financiación con mayores tipos impositivos en el IVA. Con esta alteración en la financiación de la Seguridad Social (pensiones), el coste laboral debería disminuir (si las cotizaciones no se trasladan, y recaen sobre el empresario, asunto esencial que veremos enseguida) y aumentaría así la demanda de trabajo.

Como, además, el IVA es un impuesto en destino que deja exentas las exportaciones, con devolución del IVA soportado por las mismas, el empresario tiene más fácil actuar en el comercio internacional. Si las cotizaciones empresariales no se trasladan y son coste laboral, los precios internacionales pueden disminuir, ya que no existe incidencia del IVA, debido a la exención de las exportaciones, y, en cambio, habrá disminuido el coste laboral. Se trata de la denominada «devaluación fiscal», la cual, junto a la «devaluación interna» (menores salarios y mayor productividad, esta última por desgracia debida al paro y no a otros factores más positivos), favorecería a la exportación española. Nacionalmente, el aumento del IVA, que supone un mayor precio para el consumidor, podría verse compensado por la rebaja de los costes laborales.

En este debate, el elemento esencial es claramente el de quién soporta las cotizaciones empresariales. Si la traslación de las cotizaciones sociales empresariales hacia los trabajadores (o hacia los consumidores) es reducida en España, la elevación del IVA a cambio de una reducción de cotizaciones empresariales tiene aspectos de gran interés. En cambio, si como tradicionalmente se ha considerado, el grado de traslación de las cotizaciones hacia los trabajadores, en forma de menores salarios brutos, es elevado, el asunto pierde interés. La razón es que podría producirse una reacción laboral y sindical en petición de mayores salarios, por lo que las ventajas en términos de la demanda de trabajo y del fomento de la exportación disminuirían, o desaparecerían, en relativamente poco tiempo. Esto último sería más probable, en cualquier caso, si los mayores precios al consumidor originados por el aumento del IVA no quedaran compensados con menores precios del productor debidos a los más bajos costes salariales.

Adicionalmente, en este asunto están siempre presentes las serias dificultades, sobre todo demográficas, a las que el sistema de reparto de las pensiones públicas se enfrentará en España, y en otros países, a partir de fechas ya cercanas a las actuales. Este es un tema de gran alcance. En este contexto, la rebaja de las cotizaciones sociales empresariales no es necesariamente una buena idea cara al futuro, ya que su aumento posterior sería difícil. Es cierto que este problema financiero de las pensiones públicas tiene algunas otras vías diferentes de solución, que ya se están ensayando, pero también parece claro que resultará nece-

sario el respaldo de los ingresos por parte de las cotizaciones. Al mismo tiempo, no es sencillo determinar con precisión, en la práctica, la parte de recaudación por IVA que se asignaría a la financiación de pensiones (recuérdese, además, que un 50 por ciento de la recaudación del IVA se aporta a las Comunidades Autónomas y que las forales gestionan y reciben toda esa recaudación).

La conclusión, por tanto, no es obvia. La evidencia empírica sobre la incidencia de las cotizaciones sociales empresariales en España no es unánime en cuanto a la traslación de esas cotizaciones hacia salarios menores, o no (la traslación hacia precios mayores parece descartada). Este es el elemento central del debate. Si, además, consideramos la situación de las pensiones españolas dentro de unos años, las dudas sobre la conveniencia del esquema de sustitución de cotizaciones sociales empresariales por recaudación obtenida del IVA aumentan. Ya hemos visto, además, que las posibilidades de obtener mucha más recaudación del IVA español son bastante limitadas, sin olvidar la estructura autonómica del IVA. No se trata de un cambio de política tributaria con claros efectos positivos.

Enero 2014



TRES REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA FISCAL: FRAUDE, DESIGUALDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Julio López Laborda

Catedrático de Economía Pública

Universidad de Zaragoza

El trabajo se ocupa de tres de las muchas cuestiones que necesariamente tendrán que abordarse en el inmediato proceso de reforma fiscal: el fraude fiscal, la desigualdad y la descentralización tributaria.

En la lucha contra el fraude fiscal, sin descartar otras medidas, el trabajo propone reforzar los instrumentos normativos y los medios personales y materiales que permitan alcanzar la combinación de prevención y castigo que desanime el comportamiento evasor.

Para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal, se sugiere actuar sobre tres impuestos: el IRPF, reduciendo la distancia entre la tributación de las rentas generales y del ahorro, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Finalmente, en el trabajo se sostiene que los tributos cedidos son una buena fórmula de descentralización tributaria, que no debería aumentarse la cesión del IRPF, que la regulación y la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones requieren de una urgente y profunda revisión, que no se debe condicionar más de lo necesario la imposición propia autonómica, que puede estudiarse la atribución de competencias normativas colegiadas en el IVA y que debe favorecerse la visibilidad para los ciudadanos de la tributación regional y la participación de las comunidades autónomas en la administración tributaria.

1. Introducción

En los próximos meses, nuestro país va a iniciar un nuevo proceso de reforma fiscal. Esta reforma, que ya era esperable por haberse producido un cambio en el partido del gobierno nacional, resulta en esta ocasión también absolutamente necesaria, porque la fiscalidad española hace tiempo que no responde —si es que en algún momento lo hizo— a los criterios informadores de un buen sistema fiscal; seguramente, ni tan siquiera pueda hablarse de un auténtico “sistema” de impuestos, en cuanto “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (DRAE). Un buen sistema fiscal es aquel que permite obtener los ingresos necesarios para financiar de forma estable el nivel de servicios y prestaciones sociales que haya decidido proveerse públicamente (principios de *suficiencia* y *flexibilidad*); y lo hace satisfaciendo los objetivos colectivos en materia de igualdad (*equidad horizontal* y *vertical*) y minimizando los costes de administración y cumplimiento (*sencillez*), así como las reducciones en la renta derivadas de las dis-

torsiones que los impuestos pueden ocasionar en el comportamiento de los individuos y las empresas (*eficiencia*).

Un repaso detenido a nuestros impuestos permite constatar la existencia de múltiples deficiencias. En primer lugar, el sistema fiscal sigue vinculado a un modelo productivo obsoleto y no es capaz de generar los ingresos que las administraciones de los distintos niveles precisan para satisfacer las necesidades colectivas, ni de hacerlo de manera eficiente. En segundo lugar, nuestro país presenta unos niveles de desigualdad, agravados con la crisis económica, que el sector público no puede o quiere reducir significativamente, ni a través de los gastos ni, especialmente, de los impuestos. En tercer lugar, los niveles de fraude fiscal son intolerables. En cuarto lugar, la complejidad del sistema no deja de crecer, los impuestos no están adecuadamente coordinados entre sí y las modificaciones tributarias no son, en muchas ocasiones, más que remiendos provisionales. Finalmente, parece que todavía no hemos asumido plenamente que vivimos en un Estado descentralizado, en el que buena parte de las competencias tributarias está cedida a las comunidades autónomas. Este conjunto de carencias provoca, adicionalmente, el debilitamiento de la legitimidad de los impuestos a ojos de los ciudadanos, que comprueban que el sistema fiscal es incapaz de alcanzar los objetivos que justifican su existencia.

Los problemas anteriores —que, por otra parte, no son exclusivos de nuestro país— han sido bien detectados y estudiados en la literatura, que ofrece múltiples y, como cabía esperar, muy variadas soluciones a los mismos. En el ámbito internacional, la obra de referencia es el ya célebre *Informe Mirrlees* (Mirrlees *et al.*, 2010, 2011). En España, se han sucedido en los últimos años los foros de debate y las publicaciones sobre el tema, desde muy diversas perspectivas (sin ánimo de exhaustividad: Funcas, 2010; Albi, 2013; Esteller y Durán, dir., 2013; Gascón, 2013; Marín, dir., 2013). En las siguientes páginas, me voy a centrar exclusivamente en tres aspectos de la reforma, que abordaré en las sucesivas secciones: el fraude fiscal, la desigualdad de la renta y la descentralización tributaria. Cerraré el trabajo con una breve recapitulación de sus principales resultados.

2. El fraude fiscal

El fraude fiscal ocasiona perjuicios de toda índole. Constituye la principal causa de inequidad fiscal horizontal, al establecer una diferenciación entre cumplidores e incumplidores, y afecta a la equidad vertical, al distribuirse desigualmente la evasión a lo largo de la escala de rentas; genera ineficiencias, puesto que incentiva el traslado de recursos hacia el sector informal de la economía; limita la fiabilidad de los indicadores económicos; merma los ingresos públicos; dificulta la correcta identificación de los beneficiarios de los servicios y prestaciones públicas; y contribuye a extender la desconfianza de los ciudadanos de la Ley y las instituciones.

Si el fraude fiscal constituye una preocupación en todo momento, esa preocupación todavía es mayor en unas circunstancias como las actuales, en las que los déficits públicos imponen unas restricciones a las políticas públicas que afectan directa y negativamente al bienestar de los ciudadanos. No obstante la relevancia del problema, no es mucho lo que se sabe sobre la magnitud del fraude fiscal en España. Un estudio para Europa estima que la diferencia entre la recaudación teórica y real del IVA en España en 2011 representa un 21 por 100



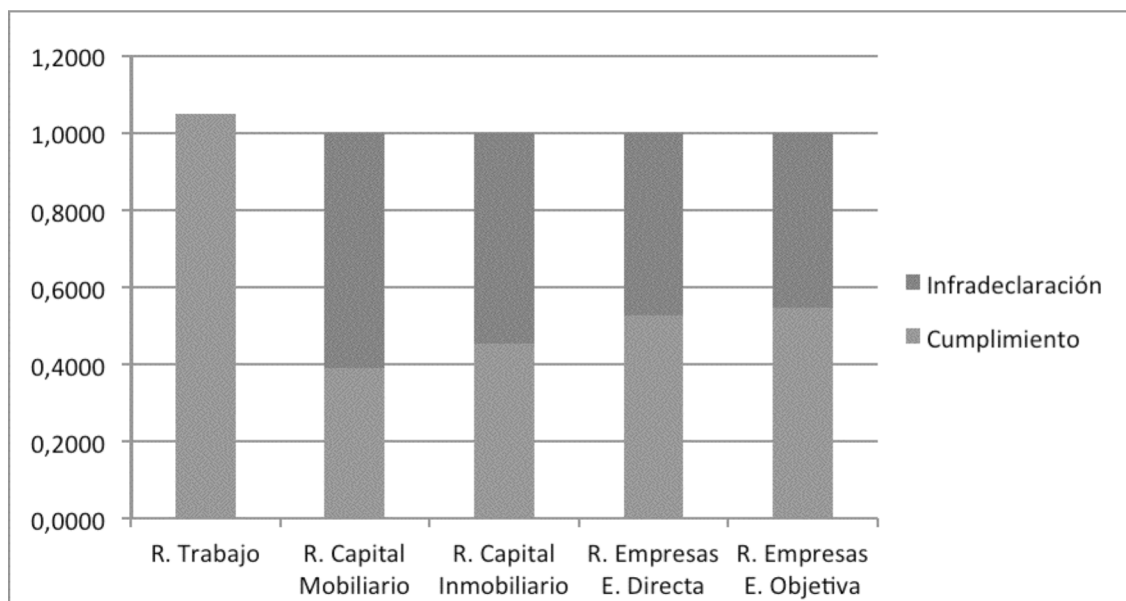
de la recaudación teórica, lo que supone una brecha fiscal del 1,4 por 100 del PIB, por debajo del 2,1 por 100 de media de la Unión Europea (CASE-CPB, 2013). Para el período 1999-2007, Almunia y Lopez-Rodriguez (2012) estiman una pérdida de recaudación en el Impuesto sobre Sociedades entre el 0,17 y el 0,95 por 100 del PIB, para las sociedades con ingresos inferiores a 6 (3 de febrero de 2014) millones de euros.

Algo más extensa es la investigación sobre el volumen de la economía sumergida, que se sitúa en el entorno del 20 por 100 del PIB español, cerca de la media de la Unión Europea (puede consultarse, por ejemplo, Schneider, 2013). Dado este porcentaje, existe la tentación de aplicar al mismo los datos de presión fiscal del país e interpretar el resultado, de manera simplista, como el volumen de fraude fiscal existente. Si, a continuación, se compara esta cifra con la del déficit público, se entienden perfectamente, por ingenuas que puedan parecer, las demandas que los ciudadanos dirigen a las administraciones públicas para corregir el déficit eliminando el fraude fiscal, en lugar de aumentando los impuestos o disminuyendo los gastos públicos.

En una reciente investigación (Domínguez Barrero *et al.*, 2013), hemos llevado a cabo una estimación actualizada del fraude en el IRPF. Para ello, hemos trabajado con una muestra —completamente anónima— de más de medio millón de declarantes del IRPF en 2008, y hemos buscado en la misma comportamientos anómalos de los contribuyentes que nos pudieran dar una pista de la existencia y el tamaño del fraude en el Impuesto. Por ejemplo, los donativos que un individuo realiza y declara estarán relacionados, entre otros factores, con su renta, pero no tienen por qué estarlo con la fuente de procedencia de esa renta, ya sea dicha fuente el trabajo dependiente o independiente, el capital o una actividad empresarial. En consecuencia, y simplificando, si dos individuos A y B, iguales en todo, declaran la misma renta, pero procedente de distinta fuente (por ejemplo, A, del trabajo dependiente y B, de una actividad empresarial), y el individuo B declara unos donativos significativamente mayores que A, esta diferencia nos estará indicando —bajo determinadas hipótesis en las que no podemos entrar aquí— que la renta verdadera de B es seguramente mayor que la que está declarando en el IRPF. Un razonamiento parecido se podría utilizar, por ejemplo, para las cantidades destinadas por los contribuyentes a la adquisición de su vivienda habitual.

En la investigación se analizan diversos escenarios. El gráfico 1 presenta la media de los resultados alcanzados con los escenarios más fiables. Las rentas del trabajo dependiente se declaran totalmente. Sin embargo, el porcentaje de declaración de las rentas del capital mobiliario es de un 39 por 100, el de las rentas del capital inmobiliario se sitúa en el 45 por 100, el de las rentas procedentes de actividades profesionales y empresariales sujetas al régimen de estimación directa, en el 53 por ciento, y el de las rentas empresariales que tributan en el régimen de estimación objetiva, en el 55 por 100. Por supuesto, el trabajo tiene algunas limitaciones, y no se puede identificar, en todo caso, infradeclaración con fraude fiscal.

Gráfico 1. Estimación del porcentaje de infradeclaración en el IRPF por fuentes de renta, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4 de Domínguez Barrero et al. (2013).

A la vista de estas cifras, y de las apuntadas más arriba en relación con otros impuestos, parece que no debe haber ninguna duda de que la lucha contra la evasión fiscal ha de constituir un objetivo prioritario de la política tributaria del país. Prioritario, pero también realista, ya que hay que ser conscientes de que la lucha contra el fraude debe hacer frente a restricciones importantes. En primer lugar, porque exige costosos recursos y sus resultados son, con frecuencia, inciertos. En segundo lugar, porque se ve enormemente condicionada por la falta de cooperación internacional. Seguramente, estamos todavía lejos de la aplicación del intercambio automático de información como nuevo estándar de la cooperación fiscal internacional. Por último, porque no es razonable —ni, seguramente, eficiente— confiar en que se pueda eliminar totalmente el fraude fiscal y, derivadamente, el déficit público. Los datos internacionales de economía sumergida nos dan una pista de la dificultad de reducir la evasión por debajo de un determinado límite: en 2103, la economía sumergida representa entre un 13 y un 14 por 100 del PIB de países con fama de cumplidores, como Alemania, Finlandia, Dinamarca, Noruega o Suecia, frente a casi el 19 por 100 de España. La cifra más reducida es el 7 por 100 de Suiza.

Para discutir los instrumentos apropiados para combatir la evasión fiscal, puede ser útil la distinción que realiza Alm (2012) entre tres modelos de administración tributaria. El primero es el modelo de la coacción (*enforcement paradigm*), que se basa en la persecución y el castigo del comportamiento evasor. El segundo es el modelo del servicio (*service paradigm*), que se fundamenta en facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, mejorando la asistencia y la información al contribuyente y simplificando los aspectos materiales y formales de las obligaciones tributarias. El tercer modelo es el de la confianza (*trust paradigm*), que enfatiza la importancia de factores como la ética o las normas sociales en el cumplimiento fiscal y utiliza como instrumentos de actuación la educación tributaria o la mayor participación de los individuos en los procesos de decisión fiscal.



Pues bien, si, como parece, buena parte de la gente cumple con sus obligaciones fiscales de una forma adecuada, porque responde en su comportamiento más a motivaciones intrínsecas (como la ética o las normas sociales) que a motivaciones extrínsecas (como las inspecciones y las multas), parece que la política de la administración con respecto a estos ciudadanos deberá hacer hincapié —sin descuidar el paradigma de la coacción— en los modelos del servicio y la confianza. En cambio, el modelo de la coacción tendrá que ser el predominante en las actuaciones de la administración dirigidas a quienes se conducen atendiendo preferentemente a motivaciones extrínsecas. Para ellos, habrá que reforzar los instrumentos normativos y los medios personales y materiales que hagan posible alcanzar la combinación de prevención y castigo que desanime el comportamiento evasor.

Y deben evitarse las políticas que, como la amnistía fiscal recientemente concedida en España, pueden producir un efecto “expulsión”, al reforzar las motivaciones extrínsecas al cumplimiento y debilitar las intrínsecas. Con independencia de la existencia de otros argumentos en su contra, las amnistías fiscales invitan a los individuos cumplidores a replantearse su relación con la administración tributaria: ¿por qué mantener una relación de colaboración y cumplimiento, si lo que se recompensa es el incumplimiento?

3. La desigualdad

En comparación con otros países de la OCDE, España presenta un nivel elevado de desigualdad de la renta disponible. Su evolución contrasta, además, de manera significativa, con la tendencia seguida por los países de nuestro entorno (Bonesmo Fredriksen, 2012; OCDE, 2012; Rawdanowicz *et al.*, 2013). En el ámbito de la OCDE, la desigualdad parece haber aumentado, en general, desde mediados de los 80 hasta el inicio de la reciente crisis, para estabilizarse desde entonces. En España, en cambio, se produce una reducción continuada de la desigualdad en la segunda mitad de los años 80. Desde principios de los 90, ese proceso se detiene, pese a tratarse de un período de fuerte crecimiento económico, y las cifras se estabilizan hasta el principio de la gran recesión, durante la que se produce un incremento de la desigualdad sin parangón con otros países desarrollados. Buena parte de la responsabilidad del cambio de rumbo operado en los años 90 se debe a la debilidad del sistema redistributivo español. No solo es reducido el impacto de los impuestos y las transferencias en la corrección de las desigualdades, en relación con otros países de la OCDE, sino que, además, esa capacidad redistributiva se va deteriorando a lo largo del tiempo, aunque se recupera a partir de 2009 (Ayala, 2013; Ayala *et al.*, 2013; Cantó, 2013).

Es cierto que los objetivos redistributivos se pueden alcanzar con menores costes de eficiencia a través del gasto público, pero no lo es menos, primero, que, en España, la participación de los impuestos en el efecto redistributivo conjunto de impuestos y gastos es pequeña y bastante menor que en los países con los que nos comparamos habitualmente; y segundo, que existe una exigencia constitucional de que el sistema tributario sea justo y esté inspirado en los principios de igualdad y progresividad (art.31.1 CE), exigencia que se corresponde con las preferencias que los ciudadanos manifiestan en las encuestas.

Así las cosas, creo que el sistema fiscal español debe reforzar su capacidad redistributiva y, para ello, ha de intervenir fundamentalmente en tres impuestos: el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Aunque no puedo tratarlos aquí

en profundidad, sí quiero compartir alguna breve reflexión sobre cada uno de estos tributos.

Dado el estado del conocimiento de la hacienda pública sobre la tributación de las rentas del capital (Mirlees *et al.*, 2010, 2011), la imposición dual constituye, a mi entender, la fórmula más adecuada de gravamen de las rentas del trabajo y el capital en el IRPF. Pero esta fórmula no implica el establecimiento de tipos necesariamente muy reducidos para las rentas del capital. Razones de equidad vertical, así como el propósito de limitar las estrategias de conversión de las rentas del trabajo en rentas de capital (Piketty y Saez, 2013), justifican la aproximación de los tipos de gravamen de ambas categorías de renta. Sanz Sanz (2013) calcula que, para la elasticidad de la base liquidable de las rentas del ahorro en España que él mismo estima, el tipo impositivo del ahorro que maximiza la recaudación es de casi el 39 por 100.

Para aumentar la progresividad del IRPF también puede operarse sobre los tipos marginales aplicables a las rentas generales (fundamentalmente, del trabajo), teniendo en cuenta, nuevamente, el conflicto entre la equidad y la eficiencia. Sanz Sanz (2013) documenta una elasticidad de la base liquidable general muy elevada para los contribuyentes españoles situados en los tramos más altos de renta, de la que infiere un tipo marginal que maximiza la recaudación proveniente de esas rentas del 35 por 100. Conforme a estos resultados, nuestro IRPF superaría ampliamente ese máximo. Las elasticidades presentadas por Sanz Sanz (2013) sobrepasan ampliamente las cifras más altas obtenidas por la literatura en otros países. Literatura que sostiene, además, que los cambios en el comportamiento de los contribuyentes se deben más a razones de planificación fiscal que a alteraciones en las variables reales, como la oferta de trabajo o la actividad emprendedora (Saez *et al.*, 2012). Si esto fuera así también en España y se redujeran las numerosas oportunidades de elusión y evasión que ofrece ahora el sistema fiscal, los tipos marginales de las rentas generales podrían ser más elevados, sin caer en el tramo descendente de la curva de Laffer.

El Impuesto sobre el Patrimonio es equivalente a un impuesto sobre las rentas del capital. Ese tributo puede ser, por tanto, un buen instrumento para reforzar la capacidad redistributiva del sistema fiscal. Si se mantiene como un impuesto separado del IRPF, tendría que procederse a una modificación sustancial de su regulación, que es extraordinariamente deficiente. Además de lo que apuntaré en la sección siguiente en relación con su cesión a las comunidades autónomas, deberían cerrarse las múltiples vías de elusión que contiene la ley del impuesto y habría que legislar sobre este tributo teniendo en cuenta el carácter dual del IRPF, para así configurar adecuadamente la tributación agregada de cada tipo de renta.

Desde el punto de vista del principio de equidad horizontal, es inexcusable la existencia de un Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sea cual sea el modelo de tributación —sobre la renta o sobre el consumo— que se quiera adoptar. Y también es un tributo que contribuye a dotar de capacidad redistributiva al sistema fiscal. Con respecto a la regulación de este impuesto hay que hacer parecidas recomendaciones a las que se acaban de bosquejar para el Impuesto sobre el Patrimonio.

4. La descentralización tributaria

El cuadro 1 muestra los tributos cedidos a las comunidades autónomas de régimen común y las competencias que estas pueden ejercer sobre los mismos. El cuadro ofrece alguna infor-



mación de interés. Las comunidades autónomas participan en casi todos los impuestos del sistema fiscal español, y lo hacen en porcentajes significativos. Además, tienen amplias competencias de gestión y normativas, que ejercen efectivamente. Las competencias tributarias de las comunidades forales son aún mayores, si bien, con el paso del tiempo, se han ido estrechando las diferencias con las comunidades de régimen común.

Cuadro 1. Tributos cedidos a las Comunidades autónomas de régimen común

TRIBUTO	RENDIMIENTO [porcentaje inicial de cesión]	APLICACIÓN Y REVISIÓN	REGULACIÓN
IRPF	[50%]	NO	Tarifa y deducciones
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Reducciones, tarifa, patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100%	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en el Impuesto sobre Operaciones Societarias), gestión y liquidación
Tasas sobre el Juego	100%	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación
Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen
IVA	[50%]	NO	NO
Impuestos Especiales de Fabricación: Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco	[58%] (100% del tipo estatal especial y el tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos)	NO	NO (Tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos)
Impuesto sobre la Electricidad	100%	NO	NO
Impuesto sobre actividades de juego	100% juegos electrónicos, informáticos o telemáticos 100% ingresos por incremento tipo	NO	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma

Fuente: Elaboración propia.



A la vista del cuadro anterior, resulta palmario que el sistema fiscal español es, cada vez más, un sistema compartido por los diversos niveles de gobierno —también por el local—, por lo que una reforma de la fiscalidad no puede abordarse sin tomar en consideración sus implicaciones sobre las haciendas de los restantes niveles y, en especial, de las comunidades autónomas.

Los interrogantes que se suscitan en este ámbito son muy variados: ¿debería avanzarse hacia un sistema de tributación regional separada? ¿tendría que ampliarse —o, en algún caso, reducirse— la cesión de tributos? ¿habría que poner un límite a la proliferación de impuestos propios regionales? ¿se podría incrementar las competencias normativas autonómicas en los tributos cedidos? ¿cómo se puede conseguir que el ciudadano sea consciente de que los tributos cedidos son tributos de su comunidad autónoma? ¿es adecuado el reparto de competencias en materia de administración tributaria? Aunque estas preguntas se debaten habitualmente en las revisiones del sistema de financiación autonómica, creo que no pueden soslayarse en una discusión sobre la reforma del sistema fiscal. Trataré brevemente cada uno de estos problemas en las siguientes líneas.

En ocasiones, se ha sugerido la conveniencia de desligar los tributos cedidos de los impuestos centrales y adoptar un sistema de imposición autonómica separada. Creo que no se trata de una buena idea. La cesión de tributos a las comunidades autónomas, tal y como está configurada actualmente, es una fórmula adecuada. Por un lado, asegura el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio (de régimen común), lo que disminuye los costes de administración y cumplimiento y las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. Por otro lado, hace posible que las comunidades autónomas intervengan en la determinación de la cuota tributaria y en la gestión de buena parte de estos tributos, lo que garantiza el ejercicio de la autonomía financiera, el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal y la realización por las comunidades autónomas de su propia política tributaria. Por su parte, los agentes económicos pueden identificar fácilmente las diferencias fiscales entre comunidades, que se limitarán siempre a la cuota tributaria, sin afectar a otros elementos de los impuestos. En cambio, la fórmula de los tributos cedidos presenta el inconveniente de que el Estado puede acabar desentendiéndose de su correcta regulación y aplicación, si no tiene una participación significativa en su recaudación: los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones, sobre los que volveré más adelante, son dos buenos ejemplos de ello.

Los acuerdos de coordinación fiscal entre el nivel central y las jurisdicciones intermedias en federaciones como Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza, que se traducen en la aplicación de bases imponibles comunes en los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, representan una aproximación evidente al mecanismo de los tributos cedidos.

El segundo problema se refiere a la ampliación o reducción de la cesión de tributos a las comunidades autónomas. Aunque la minoración de las transferencias centrales favorece el fortalecimiento de la autonomía y la responsabilidad financiera, hay que reconocer que ya no queda tanto camino por recorrer: en la actualidad, los tributos cedidos y otros ingresos propios representan en torno a un 70 por 100 de los ingresos no financieros autonómicos. En cuanto a los instrumentos para hacer efectiva esa potencial mayor descentralización, me gustaría señalar aquí un par de límites. En primer lugar, creo que no debería superarse el 50



por 100 de cesión del IRPF, por el carácter simbólico del impuesto y por tratarse del principal instrumento de redistribución nacional de la renta por el lado de los ingresos. En segundo lugar, si se decidiera otorgar una participación a las comunidades autónomas en tributos ahora no cedidos, como el Impuesto sobre Sociedades o la imposición de no residentes, debería hacerse sin la atribución de competencias normativas en los mismos.

También debe reconocerse que fue un error la asignación de competencias normativas tan amplias en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones que, sobre todo en el segundo tributo, las comunidades autónomas han empleado profusamente para competir entre ellas. Al tratarse de tributos que recaen sobre una base móvil, su pervivencia solo será posible si el Estado utiliza sus competencias para establecer un límite a la reducción del gravamen por las comunidades autónomas y garantizar, de esta manera, un mínimo de tributación común en todo el país y unos objetivos asimismo mínimos de redistribución nacional de la riqueza.

Además de los tributos cedidos, las comunidades nutren sus haciendas con sus impuestos propios, sobre los que ejercen íntegramente las competencias sobre el rendimiento, la aplicación y la regulación. Aunque, de acuerdo con los datos que suministra el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hay casi 70 impuestos autonómicos, su recaudación no representa ni el 1 por 100 de los ingresos no financieros regionales. En mi opinión, los impuestos propios constituyen un recurso que ya está extraordinariamente condicionado por la LOFCA y que habría que intentar no restringir más, con independencia de que las comunidades persigan con él finalidades fiscales o extrafiscales. Dicho esto, también hay que admitir que, seguramente, el ámbito regional no sea el más adecuado para aplicar algunos impuestos medioambientales —sobre emisiones, por ejemplo— y que sería precisa una coordinación en esta materia.

La cuarta pregunta que formulaba más arriba en relación con la descentralización tributaria aludía a la posibilidad de incrementar las competencias normativas autonómicas en los tributos cedidos. Lo primero que debe quedar claro es que tales competencias son ya bastante amplias y que se han ejercido por las comunidades desde el principio, y no solo para reducir la presión fiscal en sus respectivos territorios.

Es verdad, no obstante, que existe un cierto desequilibrio en el ejercicio por las comunidades autónomas de su política tributaria, ya que pueden intervenir modulando la tributación en el impuesto directo que soporta la mayor parte de sus residentes —el IRPF—, pero no pueden hacerlo en el correspondiente impuesto indirecto: el IVA. Existen diversas alternativas para hacer posible que las comunidades autónomas tomen parte en la fijación de la cuota del IVA (Durán, 2008; López Laborda, 2009). La más realista consiste en atribuir al conjunto de comunidades autónomas la competencia para acordar (en la actualidad, probablemente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) un incremento o disminución común del tipo autonómico del IVA, que se aplicaría en todo el territorio nacional, y cuyas consecuencias recaudatorias afectarían exclusivamente a las comunidades autónomas. Este acuerdo se tramitaría como Proyecto de Ley por el gobierno central.

Este modelo —que ya se aplica en Australia y Canadá y, de alguna manera, en Alemania— presenta dos puntos fuertes. En primer lugar, las comunidades autónomas pueden ejercer sus

competencias normativas en el impuesto —siquiera sea de manera colegiada—, sin tener que esperar a una eventual reconsideración por la Unión Europea de su prohibición de la existencia de tipos impositivos diferenciados dentro de un mismo Estado miembro. Y en segundo lugar, este esquema permite disfrutar de las ventajas de las fórmulas asociadas al ejercicio individual de las competencias normativas en el IVA, sin incurrir en sus problemas.

Los inconvenientes se presentan, además de por la dificultad de implementación de esta fórmula, por los incentivos negativos que comporta en el ámbito de la responsabilidad autonómica. Desde mi punto de vista, la responsabilidad financiera regional tiene que ser necesariamente individual: opera entre cada comunidad autónoma y sus ciudadanos. Para ello, debe existir un vínculo directo entre gastos e ingresos, entre costes y beneficios de la actuación pública. Sin embargo, este sistema de ejercicio colectivo de las competencias normativas rompe ese vínculo y difumina el coste político de la obtención de los ingresos públicos, lo que debe afectar negativamente al logro de la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios autonómicos.

Los dos últimos temas relacionados con la descentralización tributaria que pueden atañer a la reforma fiscal tienen que ver con la visibilidad y la administración tributaria. En efecto, para que las comunidades autónomas desarrollen sus políticas de manera responsable frente a sus ciudadanos y se puedan hacer, así, efectivas las ganancias de eficiencia que la teoría asocia a la descentralización de determinadas funciones del sector público, no es suficiente con que las regiones dispongan de un sistema fiscal sobre el que puedan ejercer sus competencias. Es preciso, además, que los ciudadanos sean plenamente conscientes de que una buena parte de los impuestos que soportan se dirige a financiar los bienes y servicios públicos que reciben de sus respectivas administraciones autonómicas. Y este elemento clave de la visibilidad está ausente en nuestro país. Los ciudadanos, todavía hoy, siguen pensando, en porcentajes muy significativos, que pagan sus impuestos al Estado central y que es este el que les presta los principales servicios públicos, incluidos algunos tan relevantes como los educativos y sanitarios (López Laborda y Rodrigo, 2012).

En consecuencia, debería emprenderse sin dilación la tarea de informar a los ciudadanos sobre los impuestos —y también los servicios— de competencia autonómica, para que aquellos puedan establecer correctamente el vínculo entre los costes y los beneficios de los servicios públicos que demandan y, por tanto, no favorezcan la provisión de niveles ineficientes de los mismos. En el lado de los impuestos, hay algunos instrumentos que permiten reforzar su visibilidad para los individuos que los soportan. Por ejemplo, los ciudadanos serían más conscientes de que una parte del IVA que satisfacen se destina a financiar los servicios regionales si se hiciera constar en factura de manera separada el gravamen central y el autonómico. En el IRPF, sin necesidad de complicar el proceso de declaración-liquidación, podrían establecerse impresos diferenciados para el impuesto autonómico y para el central.

Unas palabras, para concluir esta sección, sobre la administración tributaria. Desde luego, si las comunidades autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, también deben poder intervenir activamente en las tareas de administración tributaria, puesto que están directamente afectadas por los resultados de esa gestión. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos, y central (con una presencia poco significativa de las comunidades autónomas) de los restantes, no es ópti-



ma, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal no es mejor. Desde hace tiempo se viene argumentando sólidamente la superioridad de las fórmulas de "administración tributaria integrada", no solo de los tributos cedidos, que tendría ventajas en términos de tratamiento uniforme de los ciudadanos en la aplicación de los impuestos, de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información, de optimización de la administración de impuestos claramente interdependientes y de aumento de la visibilidad para los ciudadanos de la tributación autonómica.

5. Recapitulación

En las páginas anteriores me he ocupado de tres de las muchas cuestiones que necesariamente tendrán que abordarse en el inmediato proceso de reforma fiscal: el fraude fiscal, la desigualdad y la descentralización tributaria.

El fraude es muy elevado en los grandes impuestos, lo que convierte a la lucha contra la evasión fiscal en una política absolutamente prioritaria, aunque no se pueda esperar de ella el milagro de la desaparición del déficit público. En ese combate, sin descartar otras medidas, hay que reforzar los instrumentos normativos y los medios personales y materiales que permitan alcanzar la combinación de prevención y castigo que desanime el comportamiento evasor.

En España el impacto redistributivo del sector público es reducido, en comparación con los países de nuestro entorno, y, en las últimas dos décadas, decreciente. El fortalecimiento de la capacidad redistributiva del sistema fiscal requiere actuar, al menos, sobre tres impuestos: el IRPF, reduciendo la distancia entre la tributación de las rentas generales y del ahorro, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

El sistema fiscal español es un sistema compartido, sobre todo, por el nivel central y las comunidades autónomas, por lo que la reforma fiscal no puede llevarse a cabo sin tomar en consideración sus implicaciones sobre las haciendas regionales. En el trabajo se sostiene que los tributos cedidos son una buena fórmula de descentralización tributaria, que no debería aumentarse la cesión del IRPF, que la regulación y la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones requieren de una urgente y profunda revisión, que no se debe condicionar más de lo necesario la imposición propia autonómica, que puede evaluarse la atribución de competencias normativas colegiadas en el IVA y que debe favorecerse la visibilidad para los ciudadanos de la tributación regional y la participación de las comunidades autónomas en la administración tributaria.

Febrero 2014

REFERENCIAS

ALBI, E. (2013): *Reforma fiscal*, Cizur Menor: Civitas.

ALM, J. (2012): "Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies", *International Tax and Public Finance*, 19 (1): 54-77.

ALMUNIA, M. y D. LÓPEZ-RODRÍGUEZ (2012): "The Efficiency Costs of Tax Enforcement: Evidence from a Panel of Spanish Firms", *MPRA Paper*, 44153.

AYALA, L. (2013): "Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada", *Papeles de Economía Española*, 135: 2-19.

AYALA, L., R. MARTÍNEZ LÓPEZ y J. RUIZ-HUERTA (2013): "Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE", en J. EMBID, coord., *Informe sobre la desigualdad en España 2013*, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 25-74.

BONESMO FREDRIKSEN, K. (2012): "Income Inequality in the European Union", *OECD Economics Department Working Papers*, 952, París: OCDE.

CANTÓ, O. (2013): "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos", *Papeles de Economía Española*, 135: 140-152.

CASE-CPB (2013): "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Final Report", La Haya: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

DOMÍNGUEZ BARRERO, F., J. LÓPEZ LABORDA y F. RODRIGO (2013): "El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios", *Documentos de Trabajo*, 728, Madrid: FUNCAS.

DURÁN, J. M. (2008): "La descentralización de l'IVA en fase minorista", *Monografies*, 4, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.

ESTELLER, Á. y J. M. DURÁN, dir. (2013): *Por una verdadera reforma fiscal*, Barcelona: Ariel.

FUNCAS (2010): "Claves actuales de la fiscalidad del futuro", *Papeles de Economía Española*, 125-126.

GASCÓN, J. (2013): *Diagnóstico y propuestas para una reforma fiscal*, Cizur Menor: Civitas.

LÓPEZ LABORDA, J. (2009): "La descentralización de competencias en el IVA: problemas y soluciones", en S. LAGO y J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, dir., *La reforma de la asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 189-206.

LÓPEZ LABORDA, J. y F. RODRIGO (2012): "Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos", *XIX Encuentro de Economía Pública*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de enero de 2012.

MARÍN, M., dir. (2013): *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo*, Madrid: FAES.

MIRRELES, J. (pres.), S. ADAM, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES y J. POTERBA, eds. (2010): *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.

MIRRELES, J. (pres.), S. ADAM, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES y J. POTERBA (2011): *Tax by Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.

OCDE (2012): "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible?", *OECD Economics Department Working Papers*, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, París: OCDE.

PIKETTY, T. y E. SAEZ (2013): "Optimal Income Labor Taxation", en A. J. AUERBACH, R. CHETTY, M. FELDSTEIN y R. SAEZ, eds., *Handbook of Public Economics*, vol. 5, Amsterdam: North-Holland, pp. 391-474.

RAWDANOWICZ, L., E. WURZEL y A. CHRISTENSEN (2013): "The Equity Implications of Fiscal Consolidation", *OECD Economics Department Working Papers*, 1013, París: OCDE.

SAEZ, E., J. SLEMROD y S. H. GIERTZ (2012): "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 50 (1): 3-50.

SANZ SANZ, J. F. (2013): "Los costes de la imposición: un sistema fiscal eficiente para una economía en crecimiento", en M. MARÍN, dir., *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo*, Madrid: FAES, pp. 11-44.

SCHNEIDER, F. (2013): "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline", mimeo.

(http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf)



UNA EVALUACIÓN DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL Y LAS REFORMAS NECESARIAS

Ignacio Zubiri

Catedrático de Economía Pública
Universidad de Zaragoza

Introducción

El sistema fiscal es un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades porque debe aportar los recursos necesarios para financiar los gastos colectivos. En particular, debe financiar el Estado del Bienestar. Si se desea un Estado del Bienestar amplio el primer requisito es, por tanto, un sistema fiscal con una capacidad recaudatoria sustancial. Para que esto sea posible es necesario, por un lado un sistema fiscal bien diseñado (sin elusión ni privilegios) y bien gestionado (sin fraude) y, por otro que el sistema fiscal se perciba como justo por los contribuyentes. Si no es así, los contribuyentes que puedan evitarán para los impuestos y los que no puedan reclamarán que se bajen los impuestos.

El sistema fiscal recauda una cantidad sustancial de recursos (algo más del 30% de la renta generada) y por ello puede afectar a las decisiones individuales de cuánto producir y dónde producir (deslocalización). De esta forma, puede afectar al nivel de renta de la economía. Algunos magnifican estos efectos y llegan a afirmar que con impuestos altos no hay crecimiento y, por tanto, la pobreza será mayor (lo que requerirá más gasto en protección social) y puede que incluso la recaudación sea menor (porque hay menos que gravar que con impuestos bajos). Este es el argumento habitual de quienes se oponen a las subidas de impuestos. A veces se llega incluso a afirmar, que la única forma de mantener el Estado del Bienestar es creando riqueza y, por tanto, bajando los impuestos.

España está inmersa en un debate fiscal en el que se entremezclan todos estos factores. Por un lado, hay un sistema que por el fraude y las bonificaciones fiscales concedidas a los grupos de presión tiene una capacidad recaudatoria muy limitada y es esencialmente injusto. Por otro muchas voces se oponen a reformas sustanciales que conlleven aumentos de recaudación en base a los supuestos efectos sobre los incentivos. Para ellos, sólo puede haber Estado del Bienestar (limitado) si los impuestos son bajos. Y todo ello en un contexto en el que las prestaciones públicas se han reducido ya sustancialmente y, pesar de ello, aún hay un déficit sustancial que debe reducirse.

En lo que sigue se revisaran estos argumentos y se propondrá una reforma fiscal para España. Para ello comenzaré situando el gasto y los impuestos en España en relación a los de otros países de la Unión Europea (UE).

Niveles de Gasto e Impuestos en España

Desde una perspectiva comparada España es un país que gasta poco. Excluyendo las ayudas a la banca (que son un gasto excepcional que no se repite en el tiempo) en el año 2012 España gastó (en % del PIB) un 15% menos que el promedio de la UE y ocupó el puesto veintidós en el ranking de gasto, por debajo de todos los países avanzados (salvo Irlanda) y de varios de los menos avanzados (Letonia, Hungría o Eslovenia entre otros). España gastó, por ejemplo un 10% menos que Portugal (5 puntos menos del PIB), un 15% menos que Italia (7 puntos menos) y un 20% menos que Grecia (11 puntos menos). Se podrá decir que España gasta mal pero, ciertamente, no que gasta mucho, al menos en comparación a otros países de la UE.

Dados estos niveles de gasto, no es extraño que la crisis de las finanzas públicas en España, sea imputable no a un gasto excesivo sino a una recaudación muy baja. Así, durante los primeros años de la crisis, a pesar de que la caída de la renta (el PIB) en España fue inferior a la del promedio de la UE, la recaudación bajó 8 veces más (en España bajó casi 6 puntos del PIB frente a menos de un punto en el promedio de la UE). En ningún país, incluyendo Grecia, Irlanda o Portugal, la caída recaudatoria se aproximó a estas cifras. En realidad si en España la recaudación hubiera caído como en el promedio de la UE no habría habido ni ajustes sustanciales ni problemas de primas de riesgo.

En el 2012, a pesar de las subidas de tipos de los últimos años, la recaudación por impuestos generales (IRPF, Sociedades, IVA, Especiales, etc.) continúa siendo una de las más bajas UE. España recauda un 25% menos que el promedio (7,5 puntos del PIB menos). Ocupa el lugar 22 en el ranking de recaudación por debajo de todos los países avanzados y de otros como Hungría, Malta o Chipre. Hay bastantes países (Bélgica, Italia y Francia, entre otros) que recaudan más del 40% más que España. E incluso Grecia y Portugal recaudan un 10% más. Se puede pensar que España recauda poco porque los tipos impositivos son bajos en comparación con los de otros países. Sin embargo esto no es así. Los tipos del IRPF están en la zona media de tipos de la UE y los tipos de Sociedades e IVA en la zona alta. Como la causa de que la recaudación sea baja no son los tipos, que España recaude poco se tiene que deberse, por necesidad, a que hay muchas deducciones, amplias vías de elusión (no pagar impuestos utilizando resquicios legales) y un fraude considerable.

¿Hay que subir los Impuestos?

La recaudación que produce el sistema fiscal español es insuficiente tanto en el corto como en medio y largo plazo para mantener los niveles actuales de prestaciones públicas. No digamos ya para recuperar, aunque sea parcialmente, las prestaciones que se han reducido durante la crisis en sanidad, educación y dependencia, o para mantener y ampliar las infraestructuras del país.

En el corto plazo el problema es que hay que reducir el déficit de forma sustancial (al menos 3,5 puntos del PIB en tres años). Para ello hay quien propone reducir el gasto aún más. Otros confían que se produzca una recuperación económica que, con los mismos tipos, aumente la recaudación (en porcentaje del PIB) y reduzca algunos gastos (desempleo). También hay quien considera que, mejorando, la eficiencia del gasto se podrá gastar menos y ofertar prestaciones similares.



La primera opción es, para muchos, inaceptable porque ya se han producido recortes en muchas de las prestaciones básicas. Seguir esta tendencia supondría el principio del fin del Estado del Bienestar en España. Por otro lado, creer que el PIB aumentará en el corto plazo tanto como para permitir aumentos significativos de ingresos sin cambios sustanciales en el sistema fiscal, conlleva una buena dosis de optimismo. No digamos ya creer que se van a poder bajar los tipos y subir la recaudación. En cuanto a las ganancias de eficiencia del gasto, de producirse, tendrán efectos en el medio y largo plazo, nunca en el corto plazo. Por tanto en el corto plazo no hay más opción que aumentar la recaudación varios puntos del PIB (para alcanzar el objetivo del déficit por debajo del 3% en el 2016) o hacer recortes sustanciales del gasto que, sobre los ya realizados, pondrían en peligro un Estado del Bienestar bastante erosionado ya por los recortes realizados. En realidad, **lejos de recortar aún más España debería intentar recuperar cuanto antes las prestaciones sociales perdidas en estos años y volver relanzar las infraestructuras. El riesgo de no hacerlo es crear un país desestructurado social y económicamente.**

En el medio y largo plazo el problema del gasto tiene que ver con el envejecimiento (que aumentará el coste de las pensiones, la sanidad y la dependencia) y con el progreso tecnológico (que aumentará el coste de la sanidad). Hay quien afirma que los gastos adicionales pueden financiarse produciendo lo mismo más barato o bajando los impuestos y recaudando más. Estas recetas milagro no son, sin embargo, muy creíbles. Por ejemplo, muchos argumentan que la privatización de la producción (médicos y hospitales privados, residencias privadas para los ancianos, etc.) garantiza más calidad a menor coste. La privatización, sin embargo, no es la solución porque si el sector privado ofrece un servicio debe obtener un beneficio. Y la supuesta ganancia de eficiencia de la producción privada que debe pagar ese beneficio y reducir costes (para que salga más barata la provisión) no ha sido probada. En realidad cuando se privatiza una actividad pública o el coste aumenta drásticamente o, si la privatización disminuye los costes, esta reducción y los beneficios tienden a salir de pagar menos a los trabajadores (que están menos cualificados y motivados) y de reducir las prestaciones. Y la experiencia (en pensiones, sanidad, asistencia social, etc.) revela que muchas veces se dan ambas: más coste y menos prestaciones.

En cuanto a los impuestos hay quien argumenta que son una rémora para el crecimiento porque desincentivan las ofertas factoriales y la adopción de riesgos. En la versión más extrema, la denominada *economía de oferta* popularizada por Laffer se llega a afirmar que los desincentivos son de tal magnitud que si se bajaran los impuestos se produciría una gran expansión económica y, vía ampliación de la base, incluso aumentaría la recaudación. El argumento de Laffer puede ser cierto para tipos marginales muy próximos a uno. Pero aunque sus valedores piensan que es una Ley casi universal (para cualquier país y cualquier nivel de tipos), su relevancia teórica y empírica es más que dudosa. En particular, las elasticidades (aumentos de las ofertas de factores como respuesta a la bajada de impuestos) necesarias para que la teoría fuera cierta son tan elevadas que no son creíbles. Por ejemplo, si el IRPF español se redujera en un euro, para que la recaudación no disminuyera debería inducir a los contribuyentes a trabajar tanto como para obtener 4 ó 5 euros adicionales de renta¹. De hecho no

¹ Como la evidencia empírica no ha encontrado elasticidades siquiera próximas lo necesario para el efecto Laffer, algunos de sus defensores señalan que los efectos en la recaudación se producirán por vías como trabajar con más intensidad (en vez de trabajar menos) o defraudando menos. La evidencia sugiere, nuevamente, que estos efectos no son sustanciales (véase, por ejemplo, Saez, E., Slemrod, J. Y Giertz S. (2012): *The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review.* Journal of Economic Literature).

hay evidencias empíricas sólidas que avalen la teoría de Laffer. Reagan y Bush, por ejemplo, realizaron recortes fiscales al amparo de las teorías de Laffer. El resultado fue que la recaudación bajó y experimentaron unos déficits considerables.

Excluidos los milagros (proveer más gastando menos o recaudar más con impuestos más bajos), la única forma de reducir el déficit, dotar a España de las infraestructuras necesarias y mantener incluso una versión reducida del Estado actual del Bienestar es aumentar sustancialmente la recaudación (en % del PIB) tanto en el corto como en el medio y largo plazo (en % del PIB).

Impuestos y crecimiento económico

Aún sin llegar a los niveles del argumento de Laffer, hay una tendencia creciente a enfatizar los posibles efectos desincentivadores y deslocalizadores de los impuestos, especialmente de los que gravan a las rentas altas, las empresas y las rentas del capital. El argumento es que si se suben los impuestos, se producirá un estancamiento económico considerable y una huida de factores hacia otros países que empobrecerá el país. La realidad es que, en general, estos efectos tienden a exagerarse, en buena medida por la actuación y declaraciones de los propios interesados. Pero que empresarios o rentas elevadas alerten contra efectos desincentivadores de los impuestos no significa que sean ciertos. Y es en su interés exagerarlos si así logran reducciones de impuestos. Estas exageraciones pasan muchas veces por extrapolar lo que pasaría si los tipos marginales fueran confiscatorios (iguales a uno) a lo que pasaría en sociedades cuyos tipos son moderados y, ciertamente, muy lejanos de uno.

La evidencia empírica sugiere que para los tipos impositivos que se aplican en la realidad (no los de Laffer), los efectos pueden ser mucho más moderados, o incluso nulos. Así, por ejemplo, los impuestos pueden afectar más a las ubicaciones de la actividad (donde invertir, donde producir, en qué trabajar, cómo recibir la remuneración², etc.) que a los niveles de actividad (cuánto trabajar, la intensidad del esfuerzo laboral, cuanto producir, el ahorro nacional³, cuánto declarar, etc.). En particular, los riesgos de deslocalización y de pérdida de competitividad empresarial son limitados. La competitividad, por ejemplo, depende de muchos más de factores que los impuestos (innovación, calidad de los productos, capacidad de buscar mercados nuevos y cumplir los compromisos, etc.). Buscarla en no pagar impuestos es cuestionable y, probablemente, poco efectivo. Por otra parte, la deslocalización de empresas depende de factores como las diferencias salariales, normas medioambientales, economías de aglomeración (estar cerca de empresas similares), proximidad a los mercados, costes de movilidad, etc. Cuando estos factores son similares entre dos países (que casi nunca lo son) y los costes de deslocalización son bajos los impuestos pueden ser relevantes, pero no está clara la importancia empírica de estos casos⁴.

2 Si, por ejemplo, una forma de retribución (como los rendimientos en especie) está menos gravada que otra (pago en dinero) la gente querrá ser retribuida en la forma menos gravada.

3 Bajar el IRPF puede aumentar el ahorro privado pero, si no se acompaña de una reducción del gasto, reducirá el ahorro público (en más que el aumento del privado). Si se reduce el gasto habrá una contracción de la demanda que afectará al nivel de renta y al ahorro.

4 La Comisión Europea al estudiar los efectos de las diferencias entre países en el impuesto de Sociedades, señala que la deslocalización es un fenómeno innegable pero que es difícil cuantificar su magnitud (Comisión Europea (2001): *Company taxation in the internal market* COM (2001) 582 final)



De igual forma la deslocalización de personas⁵ es poco probable. El riesgo más significativo de deslocalización es el del capital financiero. Esto justifica eximir de tributación los rendimientos del capital de los no residentes. En el caso del capital de los residentes intentar reducir la posible deslocalización mediante una reducción de impuestos es un ejercicio condenado al fracaso porque, dado que hay países que dejan exentos los rendimientos del capital de los no residentes, para que esta medida fuera efectiva sería necesario que la reducción llegara hasta prácticamente la exención. Pero eximir de tributación los rendimientos del capital socavaría la propia justificación del IRPF. Por ello se deben adoptar medidas de control y aceptar cualquier deslocalización resultante como el precio de la equidad.

En realidad, incluso si los efectos negativos de los impuestos fueran significativos (que es dudoso que lo sean en la mayor parte de los casos relevantes) **deberíamos detenernos a pensar hacia qué sociedad queremos ir**. Si queremos ir a una sociedad dual en la que una clase, las rentas medias, pague casi todos los impuestos mientras que otra, las clases altas, no paguen nada debemos seguir la senda que proclaman muchos. Bajar los impuestos a las rentas no salariales, a las del capital y a las empresas. Y, evidentemente, prepararnos para una sociedad esencialmente injusta en la que los ricos no pagan mucho y en la que, por escasez de recursos, el Estado del Bienestar será casi un recuerdo del pasado. Frente a esto la opción es mantener una sociedad igualitaria en lo fiscal que toma las medidas más amplias posibles para que así sea, y que si esto produce algún coste de eficiencia (algo que no está claro que sea significativo) lo acepta como el precio a pagar por no vivir en una sociedad dual e injusta. Porque al final, si para que los ricos se queden hay que dejarles que no paguen, quizá haya que dejarles que se vayan.

Objetivos de la Reforma

El sistema fiscal español tiene varios problemas que, idealmente, debe corregir la reforma:

- **Falta de capacidad recaudatoria.** En el medio y largo plazo se van a necesitar recursos adicionales. En el corto para reducir el déficit, recuperar al menos parcialmente el Estado del Bienestar perdido y para mantener y ampliar las infraestructuras. En el medio y largo plazo para desarrollar la ley de dependencia y mantener el Estado del Bienestar a niveles aceptables
- **Inequidad horizontal.** Contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. Esto no sólo atenta contra la justicia del sistema y mina los recursos, sino que favorece el desánimo de los que sí pagan.

Ambos problemas se derivan de la existencia de bonificaciones fiscales generosas, numerosas vías de elusión y del fraude. Muchos de estos beneficios fiscales se han presentado como mejoras de eficiencia o, incluso, de equidad. En realidad, la mayor parte de las veces son sólo responden a la acción de grupos de interés que han tenido éxito en su presión.

⁵ Cambiarse de país para pagar menos impuestos conlleva costes personales importantes y, puede, que costes laborales. Es una práctica que, como mucho, se limitará a algunos contribuyentes de renta muy elevada. Pero incluso si se van, esto no significa que sus actividades económicas se vayan con ellos.

- **Falta de progresividad efectiva.** La progresividad nominal del IRPF es alta pero la efectiva es baja. Además no hay la redistribución de la riqueza es limitada.

Para lograr sus objetivos, la reforma fiscal debe centrarse en depurar bonificaciones, cerrar vías de elusión y reducir el fraude. Inicialmente no deben aumentarse los tipos de los impuestos más importantes.

Lucha contra el fraude

El fraude es un problema endémico del sistema fiscal español, en parte por la tolerancia social y en parte por la efectividad de los grupos de presión a la hora de controlar el diseño sistema fiscal y, más importante, su aplicación (la actuación de los poderes público en la lucha contra el fraude). Las estimaciones sobre el fraude en España lo sitúan entre un 20% y un 27% del PIB duplicando al menos los niveles de los países más avanzados (en Francia, Austria, Holanda, el Reino Unido, EE.UU., o Suiza el fraude está por debajo del 10%). Si el fraude se redujera a la mitad la recaudación aumentaría entre un 10% y un 15% (3 y 5 puntos del PIB, suficientes para llevar el déficit al nivel exigido por la UE).

La crisis económica ha obligado al gobierno a subir los impuestos. Este sacrificio adicional ha puesto a los defraudadores en el centro de atención porque quienes pagan se sienten aún más agraviados. Para paliar esto el gobierno ha tomado una serie de medidas contra el fraude. El comienzo ha sido poco esperanzador porque se dio una amnistía fiscal para defraudadores y, de facto, para empresas que querían repatriar beneficios ocultos en paraísos fiscales. La supuesta tributación pequeña que conllevaba regularizar lo defraudado se convirtió muchas veces en cero y los efectos recaudatorios han quedado muy lejos de las expectativas. Tras esto el gobierno ha tomado una serie de medidas centradas en, por un lado, la prevención del fraude y, por otro, facilitar la actuación de los inspectores y el cobro de deudas en ejecutiva.

Estas medidas, aunque necesarias, tienen un alcance limitado. Por un lado las medidas de prevención (limitar pagos en efectivo e informar de cuentas en el extranjero) pueden ser más efectistas que efectivas. Por otro lado, el elemento clave para que se reduzca el fraude es que no sea rentable. Esto es, que el defraudador sepa que el valor esperado de defraudar es negativo. Esto implica aumentar la probabilidad de detección y la sanción (no necesariamente monetaria) en caso de ser descubierto. Y sobre esto no se han tomado ninguna medida sustantiva en España. De igual forma no se han tomado medidas que induzcan un comportamiento cooperativo por parte de los contribuyentes o disuasorio sobre los que colaboran con el fraude (algunos asesores e instituciones financieras). En realidad las actitudes ante los titulares de las cuentas descubiertas (no por administración español, sino por otros) en Liechtenstein y Suiza cuestiona seriamente la actitud ante el fraude. Esta situación sugiere que la lucha contra el fraude va camino de quedarse en buenas palabras que se difuminarán en cuanto escampe la crisis económica.

Una política efectiva de lucha contra el fraude pasa por varios tipos de medidas:

- a) Voluntad política.** Los políticos deben transmitir inequívocamente que van a implementar una política de tolerancia cero con el fraude. Algunas medidas clarificadoras sobre la



nueva actitud serían la dotación de más medios económicos, la creación de una Policía Fiscal, la formación específica de jueces y fiscales, el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el fraude, etc.

- b) Control del fraude.** La probabilidad de detección de las rentas no retenidas es muy baja. Y debe ser prioritario aumentarla. Para ello hay varias direcciones de avance. Primero, incrementar las inspecciones. Segundo, aumentar y mejorar la base de datos tanto fiscales (más requisitos informativos) como en lo relativo a información de carácter extra fiscal e indicadores indirectos de riqueza. Simplemente se debe identificar a los contribuyentes cuyo nivel de vida no se corresponde con lo declarado. Tercero, elaboración de modelos fiables de estimación de defraudadores potenciales que agrupen a los contribuyentes relacionados familiar o profesionalmente. Cuarto, establecer la obligación de declarar determinados datos no fiscales (operaciones, toma de posiciones, opciones fiscales dudosas, etc.) con trascendencia fiscal. Quinto, tipificar como fraude diversas conductas como la elusión, comprar bienes sin IVA, deducir gastos personales en Sociedades, etc.
- c) Sanción.** Las sanciones directas e indirectas deben ser más altas. Esto conlleva aumentar las multas y que se apliquen en el grado más alto, revisar automáticamente todas las declaraciones no prescritas del contribuyente al que se le detecte un fraude y realizarle un seguimiento posterior especial durante al menos cinco años, crear un régimen especial para contribuyentes defraudadores, dar publicidad a la identidad de los defraudadores (para determinados niveles de fraude), etc.
- d) Cierre de vías de elusión.** Lo primero es modificar la normativa del IS para evitar que los empresarios individuales (y los pequeños e incluso medianos) lo utilicen para eludir el IS. Otras medidas incluyen continuar la eliminación del sistema de módulos, reformar la tributación de las SICAV y de las rentas irregulares. También se deberían gravar al 45% todas las transferencias paraísos fiscales (salvo prueba de que tienen un fin productivo), y obligar a que las auditorías tuvieran un apartado de riesgos fiscales.
- e) Control de los resultados.** La Agencia Tributaria debe ser controlada por el Parlamento. Se deben definir indicadores medibles de gestión y de efectividad en la lucha contra el fraude, se deben establecer objetivos anuales (de reducción del fraude y gestión) y los resultados se deben presentar al Parlamento incluyendo una estimación de la evolución del fraude. También se debe crear una Comisión Externa de Evaluación que valore la actuación de la Agencia.
- f) Responsabilidades solidarias.** Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (por ejemplo, poniendo los instrumentos necesarios o dando la información relevante) sea corresponsable del mismo. Esto puede incluir a Instituciones Financieras o profesionales como los asesores fiscales.
- g) Incentivos al cumplimiento voluntario.** Como en otros países, se debe impulsar la colaboración de las grandes empresas con Hacienda. Hacienda les ayudaría a cumplir sus obligaciones tributarias y resolvería sus dudas a cambio de acceso libre y amplio a los datos contables. A las empresas que colaboren con Hacienda se les podría dar un

reconocimiento público que incluso pudieran usar en su publicidad. A las que no colaboraran se les inspeccionaría con detalles y de forma regular. Otra medida importante sería regular la actividad de la asesoría fiscal y penalizar a quienes colaboran en prácticas fraudulentas.

Colaboración de la UE

Es necesario buscar la colaboración de la UE en la lucha contra el fraude impulsando intercambios de información en los rendimientos del capital y en el IVA. La UE debe también luchar contra los paraísos fiscales empezando por los que están dentro de sus fronteras. La UE debe aprobar una base común para el IS pero esta base debe ser de aplicación obligatoria por las empresas transnacionales. Se debe elaborar una directiva sobre Competencia Fiscal Perniciosa e impulsar la Directiva sobre el impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Reformas necesarias

1. IRPF

La base de la reforma debe ser buscar la equidad horizontal (la redistribución se puede lograr de forma más efectiva por el lado del gasto), eliminando deducciones y bonificaciones cuestionables, y tomando medidas efectivas para reducir el fraude. Además se trataría que el IRPF fuera un impuesto justo con el contribuyente dando un tratamiento adecuado a la inflación a las rentas irregulares y diseñando de forma adecuada las deducciones. En particular se eliminarían (o reformarían) deducciones y exenciones que pretenden aumentar la progresividad del impuesto. A cambio se reducirían los tipos para las rentas más bajas. La razón es que la progresividad debe incorporarse en la tarifa, y no en las deducciones. En lo esencial se retornaría a la esencia de lo que es un IRPF. Un impuesto que grava de forma conjunta y progresiva toda la renta del contribuyente. En el medio plazo hay un margen para aumentar el tipo medio de todos los contribuyentes entre un 10% y un 15%.

El primer elemento de la reforma sería **eliminar el sistema dual** en el IRPF, con lo que las rentas del trabajo y del capital pasarían a gravarse de forma conjunta. La dualidad ni mejora la eficiencia asignativa del ahorro ni, mucho menos, evita deslocalizaciones del capital porque, como ya se ha señalado, las reducciones de tipos no las evitan (salvo que se baje el tipo a cero). El segundo elemento sería **eliminar muchas de las rentas exentas**⁶. En tercer lugar se deberían **eliminar las bonificaciones** a determinadas rentas⁷. La cuarta modificación consistiría en **eliminar algunas deducciones y reformar otras**. Se eliminarían, entre otras, la deducción por adquisición de planes de pensiones y la deducción por maternidad.

La lógica de la deducción por planes de pensiones es extraña. Primero, no está claro por qué se tienen que distraer recursos públicos para financiar pensiones privadas. Máxime cuando se han reducido las pensiones públicas. Segundo, sólo pueden comprar pensiones privadas a

6 Hay casi treinta rentas exentas que incluyen, por ejemplo, las plusvalías en la vivienda propia cuando se reinvierte.

7 Por ejemplo, ciertos arrendamientos, rendimientos de quienes trabajen más allá de los 65 o los incentivos a empresarios individuales que empiezan o crean empleo.



niveles significativos las rentas más altas que, por otro lado, son quienes menos las necesitan. En particular es poco probable que puedan comprarlas quienes más han perdido con las reformas que se han hecho en el sistema de pensiones.

La deducción por maternidad es una medida que sólo beneficia a las mujeres que trabajan (con hijos menores de tres años). Su objetivo es más estimular la participación en el mercado de trabajo de las mujeres con hijos que incrementar la maternidad. Sin embargo no están claras ni la justificación ni la efectividad de esta deducción. En cuanto a la justificación, no es evidente por qué se debe subvencionar a algunas madres que trabajan frente a las que no lo hacen o que el objetivo de que la mujer trabaje tenga prioridad sobre otros objetivos que requieren ingresos fiscales. En cuanto a la efectividad, está por ver que este tipo de subvención haya inducido a muchas mujeres, que de otra forma lo hubieran dejado, a seguir trabajando

Otras deducciones que se deberían eliminar son la deducción alquiler por vivienda, retirar a todo el mundo la deducción de los 400 euros, eliminar la deducción por inversión en nuevas empresas, quitar los incentivos empresariales. En cuanto a la deducción por vivienda, ya ha sido eliminada para las nuevas adquisiciones. Esto es plenamente razonable porque esta deducción era cara, poco efectiva y acababa beneficiando (vía traslación) a productores e instituciones financieras. Extender la eliminación a las compras anteriores sería, sin embargo, un error porque muchas familias planificaron su futuro contando con esta deducción y eliminarla les pondría en una situación financiera complicada. Por otro lado se deben reformar, entre otras, la deducción por rendimientos del trabajo (que requería justificación documental y pasaría a ser aplicada sólo por quien tiene realmente esos gastos) y las deducciones familiares (que tendrían un componente fijo y otros variable en función de algunos gastos efectivamente realizados en beneficio de hijos y ascendientes).

Otras medidas necesarias de reforma incluyen eliminar definitivamente el sistema de módulos porque plantea más problemas de los que resuelve⁸. Evidentemente, la eliminación de los módulos se debe extender al régimen simplificado del IVA. En el ámbito técnico es necesario modificar el tratamiento de las rentas irregulares y ajustar los impuestos por la inflación. Las rentas irregulares deberían tributar al tipo marginal promedio de los últimos cinco años (o aun porcentaje del tipo marginal del año en curso). Por otro lado para ajustar los impuestos por la inflación y evitar los aumentos de impuestos reales derivados de los incrementos de renta meramente monetarios, es necesario indiciar el impuesto. Esto es, abrir todos los años los tramos de base a la misma tasa que la inflación y actualizar todas las deducciones. También habría que actualizar el valor de adquisición en el cálculo de las plusvalías. Además se debería modificar el tratamiento de las SICAV (haciéndolas tributar anualmente como incrementos de patrimonio). Es necesario, también, eliminar regímenes especiales en sociedades como el de capital riesgo o tenencia de valores extranjeros que, entre otras cosas, pueden ser utilizados por las rentas altas para diferir el pago de impuestos.

Los tipos no deben cambiarse en el corto plazo. En este periodo el aumento del tipo medio debe basarse en depurar exenciones y bonificaciones. En el medio plazo, si necesario, hay un cierto margen de aumento de entre un 10% y un 15%.

⁸ Por un lado, permite la emisión de facturas falsas lo que reduce lo recaudado por IVA y Sociedades. Por otro lado, permite que ciertos contribuyentes (generalmente de rentas media o alta) puedan tributar legalmente por debajo de sus ingresos verdaderos.

En el caso de lucha contra el fraude se deberían tomar las medidas ya señaladas. Esencialmente más inspección, más sanción (pecuniaria o no), más información (fiscal y no fiscal), atención a los signos externos, agrupación de datos de personas relacionadas, responsabilidades solidarias y la obligatoriedad de incluir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios.

2. Impuesto sobre Sociedades (IS)

En el IS se debe buscar la neutralidad. Esto es, no alterar las decisiones empresariales básicas de qué producir y cómo producir. Para ello deben gravar todas las empresas y todas las actividades al mismo tipo efectivo. Esto implica dos tipos de medidas. Primero, **eliminar los tipos impositivos reducidos** porque son beneficios fiscales de dudosa justificación que pueden incluso desincentivar el crecimiento de las empresas. Segundo, **eliminar casi todas las bonificaciones y deducciones porque** en la mayoría de los casos son subvenciones poco efectivas⁹ y caras en relación a su efectividad¹⁰. Sólo se deberían mantener las que estuvieran justificadas por alguna ineficiencia del mercado (algunas de I+D y las de trabajadores con minusvalías).

Globalmente los beneficios fiscales suponen un 15% de lo recaudado. Esto sugiere que los beneficios fiscales, aun siendo importantes, no son la causa fundamental de la baja recaudación del impuesto y la escasa tributación de muchas empresas. Esto tiene que ver con otras cuestiones como compensaciones de pérdidas de ejercicios anteriores, regímenes especiales, deslocalización de beneficios, correcciones por doble imposición y fraude fiscal. En primer lugar se debe realizar una **revisión sustancial de los regímenes especiales y eliminación de algunos** porque son una fuente de privilegios fiscales y, en algunos casos de vías de elusión y evasión. En particular, deben eliminarse, al menos, los de sociedades de tenencia de valores extranjero, entidades de capital riesgo y sociedades de desarrollo industrial y arrendamiento de viviendas y los demás deben revisarse en detalle. En esta revisión, deben endurecerse los requisitos para la consolidación de grupos y limitarse los beneficios de esta consolidación, en particular la compensación de bases entre empresas. También deben revisarse los incentivos fiscales a las empresas de dimensión reducida, manteniendo sólo los que se justifiquen por imperfecciones del mercado.

En segundo lugar, se debe **reducir la deducción por doble imposición de los dividendos**. Por un lado, debe aumentarse al 10% el porcentaje de participación para conceder una exención¹¹ y hacer que la exención sea parcial¹². Por otro si no se cumple el requisito de participación, el dividendo debe estar gravado al 100%. Además **se debe limitar la deducción de minusvalías** que sólo deben ser compensables con plusvalías posteriores, no con renta ordinaria de la actividad.

9 Es dudoso que alguien invierta o contrate a un trabajador en una coyuntura mala sólo por un incentivo.

10 Se benefician de ellas no sólo a las inversiones o el empleo nuevo, sino también el que se hubiera producido en ausencia del incentivo.

11 Este el porcentaje exigido en muchos países para eximir (total o parcialmente) los dividendos de fuente extranjera y el que se establece en la directiva de la UE al respecto.

12 Alemania y Francia, por ejemplo, la limitan al 95%.



Por otro lado se deben hacer permanentes algunas de las medias adoptadas con carácter temporal por la crisis. Entre ellas, los límites a la compensación de pérdidas y la limitación de la deducción del fondo de comercio. En el caso de las **pequeñas y medianas empresas se debería reforma la normativa del IS para que no sea utilizado como instrumento para eludir el IRPF**. Esto implicaría limitar la deducibilidad de, entre otros elementos, los vehículos, los inmuebles en los que no se desarrolla la actividad y los gastos de representación.

Para reducir el fraude una primera medida es fomentar la cooperación voluntaria. Simplemente las empresas se comprometen a colaborar con hacienda cambio de una vía de contacto con Hacienda. Se puede también dar un certificado para que se sepa que empresas colaboran con Hacienda. A las empresas que no colaboren se les intensificaría la inspección. Otras medidas de control incluyen gravar al 45% las transferencias a paraísos fiscales (salvo justificación de su uso) y potencial la declaración electrónica.

Con frecuencia se argumenta que permitir deducir el coste de financiar una inversión con capital ajeno (intereses) pero no permitir deducir el coste de oportunidad del capital propio induce a las empresas a un uso excesivo del capital ajeno. En base a esto se propone que las empresas puedan deducir un porcentaje del capital propio que aportan en concepto de coste oportunidad. A esta deducción se la denomina Deducción por Capital Social (ACE). El argumento de que la deducción favorece el capital ajeno pierde mucha de su fuerza, incluso a veces toda, cuando se toman en cuenta los impuestos personales (IRPF) pagados por los propietarios del capital. Dependiendo del tipo marginal de los propietarios, la distorsión puede ser mínima o no existir siquiera.

En todo caso, establecer una ACE aumentará el uso de fondos propios en relación a la situación actual. Pero que lo haga no significa que sea eficiente. Lo que sí es seguro es que será caro en términos de recaudación. Quien realmente quiera quitar el supuesto sesgo ineficiente en favor del endeudamiento sin perder ingresos, lo que debe hacer es proponer que no sean deducibles los intereses en los préstamos empresariales. O, que al mismo tiempo que se introduce la ACE, se aumenten los tipos impositivos. En todo caso, las deducciones por aportaciones de capital propio son una rareza en el ámbito internacional y sólo Bélgica e Italia tienen este tipo de deducción. Los Territorios Históricos del País Vasco han introducido para el 2014 una deducción de este tipo.

3. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

El IVA presenta tres tipos de problemas. El primero se deriva de la existencia de tipos reducidos y actividades bonificadas. El segundo tiene que ver con la gestión del impuesto. El tercero con el fraude.

El IVA tiene tipos reducidos y exenciones, supuestamente por razones de equidad. Sin embargo, el grado de redistribución que se logra es muy bajo (los ricos, de hecho, se benefician más en términos absolutos que los pobres) y el coste recaudatorio es muy alto (se pierde el 40% de la recaudación). Además, en el caso de las exenciones se pierde la neutralidad del IVA en el mecanismo de formación de precios.

El segundo problema del IVA es que el esquema de gestión incluye sistemas de simplificación

(régimen simplificado, recargo de equivalencia y régimen agricultura) que en la práctica rompen la neutralidad en el mecanismo de formación de precios y, en el caso del régimen simplificado, introducen vías de fraude. Aunque ya se está reduciendo el ámbito de aplicación del régimen simplificado sería deseable eliminarlo porque hoy día casi cualquier productor está en situación de gestionar un IVA sin grandes costes ni problemas.

Finalmente está el problema del fraude. El fraude en el IVA forma parte de un problema más general de fraude y debe, por tanto, abordarse con los mismos instrumentos que se han detallado anteriormente. En todo caso cabe recordar que sería necesario tipificar como delito ofertar y adquirir bienes sin IVA y que se debe avanzar en las medidas para reducir el fraude carrusel (incluyendo un intercambio más rápido y amplio de información dentro de la UE).

4. Otros Impuestos

Para reducir la concentración de riqueza y establecer una contribución adicional para los muy ricos, se deberían reformar el Impuesto sobre el Patrimonio y del de Sucesiones y Donaciones. En el caso del **impuesto sobre el patrimonio** debería valorarse todo al precio de mercado y ampliarse la base para gravar la riqueza productiva. También debería eliminarse el denominado escudo fiscal, que establece un límite conjunto al pago por IRPF y Patrimonio. En el impuesto de **Sucesiones y Donaciones** se deberían aumentarse los tipos impositivos para las transmisiones de patrimonios elevados incluso entre parientes de primer grado.

Por otro lado, España, junto con otros diez países de la UE (que incluyen a Alemania y Francia), se ha unido al procedimiento de cooperación reforzada para aplicar un **impuesto sobre las transacciones financieras**. España debe apoyar la aprobación de la propuesta de Directiva que presentó la Comisión en Febrero del 2013 y aplicar este impuesto tan pronto como sea posible.

El aumento de ingresos

En el corto plazo la mayor parte de ingresos adicionales deben venir de depurar bonificaciones fiscales y en su caso, de la reforma del impuesto sobre el Patrimonio. Los aumentos de tipos deben limitarse a impuestos menores desde el punto de vista recaudatorio (sucesiones y donaciones y, quizá, de nuevo los especiales y transmisiones). La lucha contra el fraude puede dar recursos sustanciales, especialmente en el medio plazo. En el largo plazo, si es necesario para mantener el Estado del Bienestar, se deberían aumentar los tipos del IRPF para todos los contribuyentes y habría un cierto margen para aumentar el IVA. Por otro lado, es necesario cuanto antes avanzar en el diseño de mecanismos para poder gravar las transacciones electrónicas porque si no se corre el riesgo de que se erosione la base fiscal de la Agencia Tributaria.

Febrero 2014

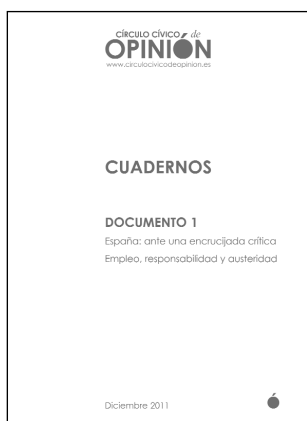


PUBLICACIONES



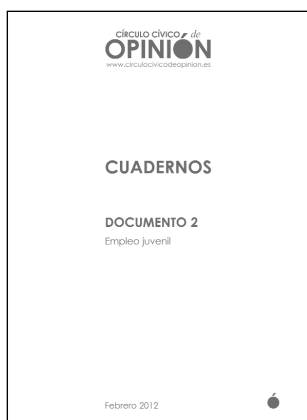
Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES



DOCUMENTO nº 1

España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



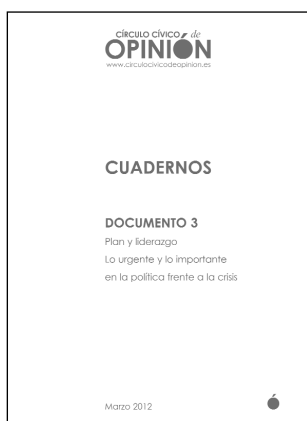
DOCUMENTO nº 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

INFORMES

Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED

El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.



DOCUMENTO nº 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

INFORMES

Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

Políticas para una recesión de balance.

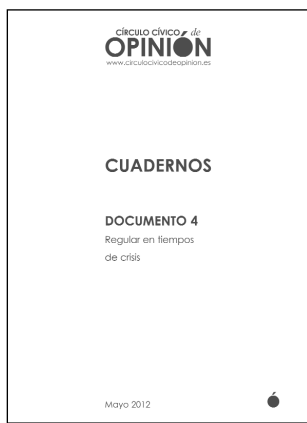
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.

A. Torrero, Universidad de Alcalá

La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual.

A. Costas, Círculo de Economía



DOCUMENTO nº 4

La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

INFORMES

Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.

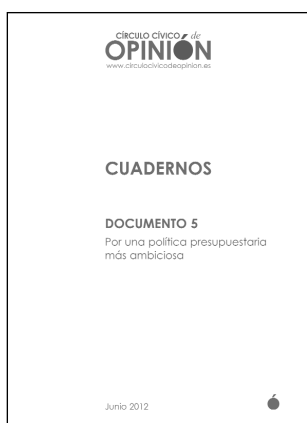
F.J. Villar, Universidad de Barcelona

Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

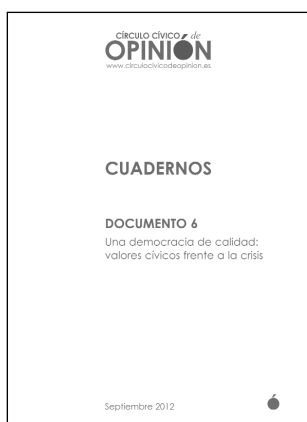
La estabilidad de la regulación económica.

J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense



DOCUMENTO nº 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



DOCUMENTO nº 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

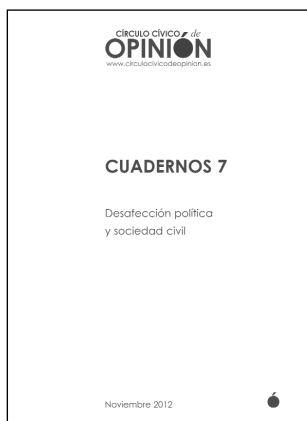
A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor



DOCUMENTO nº 7

Desafección política y sociedad civil
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

J. Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

J. M. Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

I. Camacho, periodista y escritor

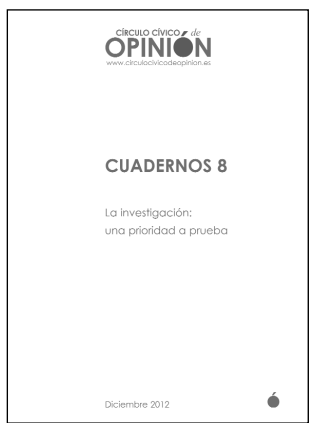
Fallo de país.

A. Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

J. I. Torreblanca, UNED





DOCUMENTO nº 8

La investigación: una prioridad a prueba
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

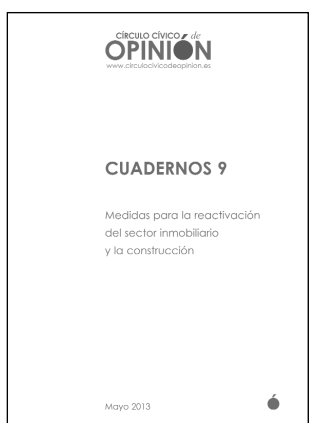
INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis: un breve informe de situación y algunas propuestas.

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes.

J. López Facal, CSIC



DOCUMENTO nº 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

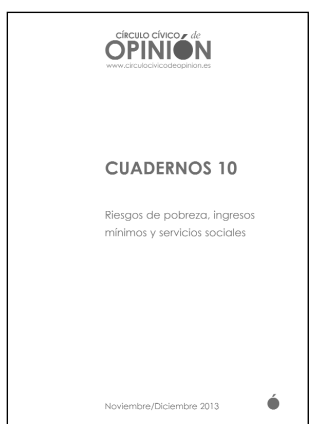
Territorio y ciudad, después de la crisis.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.

Sacar lecciones de la crisis.

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid



DOCUMENTO nº 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

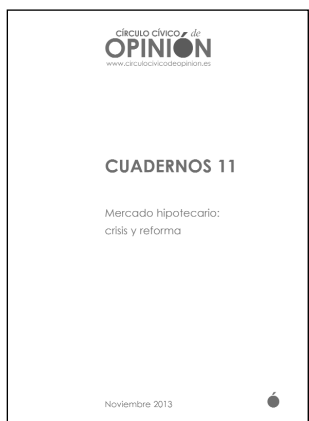
INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



DOCUMENTO nº 11

El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

Informe sobre los desahucios.

M. Atienza, Universidad de Alicante

La crisis de la hipoteca.

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

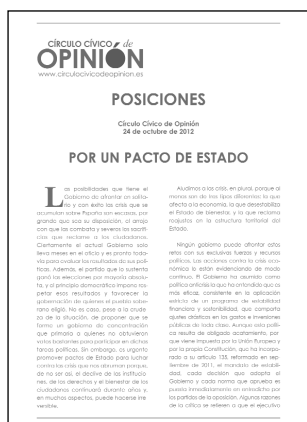
Hipoteca y sobreendeudamiento.

Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil



Colección POSICIONES



POR UN PACTO DE ESTADO

Octubre de 2012

ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES

Noviembre de 2012

CORRUPCIÓN POLÍTICA

Febrero de 2013

ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO

Mayo de 2013

OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Mayo de 2013

SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO

Julio de 2013

POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Octubre de 2013

CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA

Enero de 2014

ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO

Febrero de 2014



SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Carlos Balado
Subdirector General
Banco Popular

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal
Historiador

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Pablo Fusi
Historiador

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Jaume Giró
Director General Adjunto
CaixaBank

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja
Periodista

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Carlos López Blanco
Director Global de Asuntos Públicos
Telefónica

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Eva Piera Rojo
Directora de Relaciones Institucionales
BBVA

Josep Piqué
Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

Juan-Miguel Villar Mir
Presidente de OHL

José Ignacio Wert*
Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

