



# EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

## LAS REFORMAS NECESARIAS

Ignacio Zubiri  
Universidad del País Vasco

### Resumen

En este artículo se constata que España es uno de los países de la UE-15 donde los impuestos son más bajos. La recaudación es en torno a un 15 % menor que la promedio. La diferencia está en los impuestos y no en las cotizaciones, siendo la baja recaudación una tendencia histórica y no una cuestión coyuntural. La causa fundamental de estas diferencias no está en que los tipos sean bajos, sino en que hay muchas bonificaciones fiscales, abundantes vías de elusión y un amplio fraude. Antes de fijar los objetivos que debería perseguir una reforma fiscal, en el texto se justifica su necesidad, se compara el sistema español con el de otros países, se revisan los efectos de los impuestos sobre los incentivos y se plantean medidas para la reducción del fraude.

### Abstract

*This article verifies that Spain is one of the EU-15 countries with the lowest taxes. Collections are some 15 % less than the average. The difference is with the taxes and not with contributions, as low collections are a historic trend and not circumstantial to the present time. The fundamental cause of these differences is not that the rates are low, but rather that there are many tax deductions, abundant loopholes and widespread fraud. Before establishing the objectives that must be sought in tax reform, the text justifies the need for it, comparing the Spanish system to that in other countries and reviewing the effects of taxes on incentives and outlining measures to reduce the level of fraud.*

## 1. Introducción

La crisis económica del año 2008 ha puesto de manifiesto los problemas del sistema fiscal español. Por un lado, una capacidad recaudatoria muy limitada que se ha traducido en un colapso de la recaudación muy superior al de cualquier otro país de la UE. Por otro, una injusticia notable que ha hecho que los aumentos de impuestos durante la crisis hayan caído de forma desproporcionada sobre las clases medias y medias altas. Es evidente que el sistema fiscal actual no puede aportar los ingresos que serán necesarios en el futuro para reducir el déficit, garantizar las infraestructuras públicas y mantener un Estado del Bienestar razonable. Incluso más allá de las limitaciones recaudatorias, el sistema fiscal actual es rechazado por unos ciudadanos que ven que las rentas altas, las empresas y las rentas del capital consiguen evitar pagar buena parte de su factura fiscal.

Eliminación de privilegios, cierre de vías de elusión y reducción sustancial del fraude son tres de las tareas básicas que debe acometer la reforma fiscal. En este artículo se revisará por qué esas son las tareas básicas y cómo deben reformarse los impuestos para lograr un sistema fiscal justo, progresivo y con una capacidad recaudatoria significativa. En el camino se anali-

zará si realmente los impuestos introducen grandes desincentivos y deslocalizaciones o si esto son argumentos que usan grupos de interés pero de relevancia práctica limitada. También se reflexionará sobre las armonizaciones necesarias en la UE para garantizar la autonomía fiscal nacional y que los países tengan una capacidad recaudatoria significativa.

El trabajo se organiza como sigue. Tras esta introducción se revisa la necesidad de la reforma (sección 2). A continuación se compara el sistema fiscal español con el de otros países de la UE (sección 3) y se analiza si es necesario, o no, aumentar los ingresos (sección 4). En la sección 5 se revisan los efectos de los impuestos sobre los incentivos y la deslocalización para luego fijar en la sección 6 los objetivos de la reforma. La sección 7 se dedica a las medidas para la reducción del fraude y la sección 8 a las reformas fiscales necesarias. La sección 9 analiza las armonizaciones necesarias en la UE y la sección 10 presenta las conclusiones más importantes.

## 2. Necesidad de la reforma

El sistema fiscal español adolece de dos problemas básicos que están íntimamente relacionados. Por un lado tiene un grave problema de inequidad horizontal porque contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. En algunos casos estas diferencias se deben al diseño de unos impuestos que, en aras a supuestas ganancias de eficiencia o equidad, abren numerosas vías de elusión y contienen bonificaciones fiscales sustanciales. Muchas de estas bonificaciones, sin embargo, tienen que ver más con la actuación de los grupos de interés que con la lógica económica. En otros casos, las diferencias provienen de la mala gestión del impuesto. Es decir, de la existencia de unos niveles de fraude muy elevados que sobreviven al amparo de una sociedad tolerante con este tipo de robo y una Administración tributaria que muchas veces no ha mostrado demasiado interés en combatirlo. El resultado es un sistema fiscal que recae desproporcionadamente sobre determinadas rentas (del trabajo) y determinados contribuyentes (rentas medias y rentas medias altas) mientras que otras rentas (capital) y contribuyentes (rentas altas) evitan el pago de impuestos.

El segundo problema del sistema fiscal español es que su capacidad recaudatoria es limitada. Y lo es, no tanto porque los tipos sean bajos, sino por las mismas causas que la inequidad horizontal: elusión, bonificaciones poco justificadas y fraude. Estas limitaciones se han puesto de manifiesto de forma evidente durante la crisis fiscal del 2008. En solo dos años, entre 2007 y 2009, la recaudación española cayó casi 6 puntos del PIB mientras que en el promedio de la UE-15 cayó un punto. Si la recaudación española no hubiera colapsado, el déficit público hubiera sido mucho menor y la deuda española no habría soportado primas de riesgos tan altas como las que ha sufrido.

La necesidad de aumentar los ingresos es más evidente cuando se toman en cuenta dos hechos. Primero, que la crisis ha traído recortes en prestaciones básicas (sanidad, educación, dependencia, etc.) y una ralentización y deterioro de las infraestructuras básicas (que ni se han ampliado ni se han conservado adecuadamente). Si estos retrocesos se quieren recuperar, siquiera parcialmente, se requerirán recursos sustanciales. Segundo, que el envejecimiento de la población requerirá gastos adicionales en, especialmente sanidad y dependencia.

La progresividad del sistema fiscal falla por una doble vía. Primero porque las rentas no salariales logran evitar buena parte de sus impuestos mediante la elusión, la evasión y bonificaciones diversas. Segundo porque no hay ninguna redistribución significativa de la riqueza. El impuesto de patrimonio solo grava algunas formas de renta y en muchos casos Sucesiones y Donaciones es muy bajo o inexistente. El IRPF es, sin embargo, nominalmente bastante redistributivo. Por ejemplo, en el año 2010 el 1 % que más declaró pagó el 20 % de lo recaudado, y el 10 % que más declaró el 45 %. El problema es que, por el fraude y otras causas, los que más declaran no coinciden con los que más tienen.

Finalmente, hay quien argumenta que el sistema fiscal es ineficiente porque desincentiva las ofertas factoriales (trabajo y capital) y perjudica la actividad de las empresas. Ciertamente el sistema fiscal tiene problemas de eficiencia pero muchas se exageran como estrategia para presionar por reducciones de impuestos.

### 3. El sistema fiscal español en la UE

La Tabla 1 compara la presión fiscal en España con la de otros países de la UE en el año 2012. Como muestra esta tabla, la recaudación en España es baja en comparación con casi cualquier país de la UE-15. España recauda 7 puntos del PIB menos que el promedio (un 17 % menos) y solo Irlanda recauda menos. Incluso Grecia y Portugal obtienen más. Casi toda la diferencia se debe, además, a la recaudación por impuestos directos e indirectos (básicamente IRPF, IVA, Sociedades y especiales) porque las cotizaciones sociales están algo por encima del promedio. Sin cotizaciones la presión fiscal en España está un 25 % por debajo del promedio de la UE-15. Es incluso menor que la de Hungría, Croacia o Chipre.

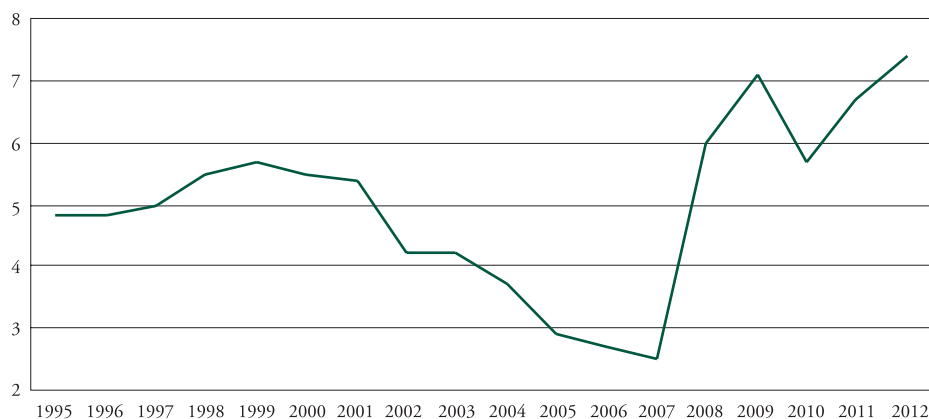
El Gráfico 1 pone de manifiesto que las diferencias recaudatorias con el resto de la UE-15 no son coyunturales y debidas a la crisis. Excepto por el interludio de crecimiento excepcional del periodo 2002-07, la recaudación en España (sin cotizaciones) casi siempre ha estado entre 5 y 7 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE-15.

Tabla 1. Presión fiscal en la UE (2012)

	Directos	Indirectos	Cotizaciones	Total sin cotizaciones	Total con cotizaciones	Directos / indirectos
Bélgica	16,5	12,9	17,1	29,4	46,5	1,28
Dinamarca	30,2	16,7	1,9	46,9	48,8	1,81
Alemania	12,0	11,2	16,8	23,2	40,0	1,07
Irlanda	12,6	11,0	5,9	23,6	29,5	1,15
Grecia	10,1	12,5	13,7	22,6	36,3	0,81
<b>España</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>13,0</b>	<b>20,6</b>	<b>33,6</b>	<b>0,98</b>
Francia	12,0	15,4	19,0	27,4	46,4	0,78
Italia	15,2	14,9	13,8	30,1	43,9	1,02
Luxemburgo	14,6	12,8	12,5	27,4	39,9	1,14
Holanda	10,9	11,4	16,6	22,3	38,9	0,96
Austria	13,4	14,6	16,6	28,0	44,6	0,92
Portugal	9,3	13,7	11,6	23,0	34,6	0,68
Finlandia	16,0	14,4	13,3	30,4	43,7	1,11
Suecia	18,5	18,5	7,7	37,0	44,7	1,00
Reino Unido	14,9	13,3	8,4	28,2	36,6	1,12
<b>UE-15</b>	<b>14,4</b>	<b>13,6</b>	<b>12,5</b>	<b>28,0</b>	<b>40,5</b>	<b>1,05</b>
Bulgaria	5,0	15,2	7,2	20,2	27,4	0,33
Republica Checa	7,2	12,0	15,6	19,2	34,8	0,60
Estonia	6,8	13,9	11,6	20,7	32,3	0,49
Croacia	6,1	18,2	11,5	24,3	35,8	0,34
Chipre	11,1	14,9	9,1	26,0	35,1	0,74
Letonia	7,7	11,5	8,6	19,2	27,8	0,67
Lituania	4,9	11,1	11,3	16,0	27,3	0,44
Hungría	7,0	18,2	13,3	25,2	38,5	0,38
Malta	13,7	13,4	7,4	27,1	34,5	1,02
Polonia	7,2	12,9	12,3	20,1	32,4	0,56
Rumania	6,1	13,2	9,0	19,3	28,3	0,46
Eslovenia	7,8	14,3	15,5	22,1	37,6	0,55
Eslovaquia	5,6	9,9	12,7	15,5	28,2	0,57
<b>UE-28</b>	<b>12,9</b>	<b>13,3</b>	<b>14,0</b>	<b>26,2</b>	<b>40,2</b>	<b>0,97</b>
España – UE-15	-4,2	-3,2	0,5	-7,4	-6,9	-0,1
España – UE-28	-2,7	-2,9	-1,0	-5,6	-6,6	0,0
España máx. UE	-20,0	-8,1	-4,1	-26,3	-15,2	-0,83

Fuente: Eurostat.

Gráfico 1. Diferencia de presión fiscal (sin cotizaciones) entre la UE-15 y España



Fuente: Eurostat.

Por otro lado, como muestra la Tabla 2, España es donde más ha caído la recaudación durante la crisis. En la fase inicial (2007-2009), a pesar de que el PIB de España cayó un 30 % menos que el promedio de la UE la recaudación cayó 6 veces más. Ningún otro país de la UE-15<sup>1</sup> se aproxima a la caída de 5,8 puntos del PIB que experimentó España. Esta caída de la recaudación fue responsable de buena parte del déficit público y, por tanto, de que en España se produjera una crisis de la deuda soberana que ha retrasado la salida de la crisis. La segunda fase de la crisis afectó a España más que a la mayoría de los países y la recaudación solo dejó de caer a partir del año 2010 cuando los tipos de algunos impuestos (IRPF, IVA y especiales<sup>2</sup>) empezaron a subir sustancialmente. Desde el comienzo de la crisis España ha perdido 4 puntos del PIB de recaudación; más que cualquier otro país de la UE. En Grecia la recaudación ha aumentado y en Portugal solo ha caído un punto del PIB.

<sup>1</sup> De hecho, tampoco ninguno de los nuevos estados miembro de la UE.

<sup>2</sup> Hasta la reforma del año 2013, las reformas del Impuesto de Sociedades consistieron en poco más que adelantar pagos o retrasar de deducciones.

Tabla 2. Evolución de la renta y la presión fiscal en la UE (2004-2009)

	Δ 2009-2007		Δ 2012-2009		Δ 2012-2007	
	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos
<b>UE-27</b>	<b>-4,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>3,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>
<b>UE-15</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,3</b>
Bélgica	-1,8	-0,2	4,0	1,4	2,2	1,8
Dinamarca	-6,5	-1,1	2,3	2,0	-4,2	-0,7
Alemania	-4,0	0,9	8,0	0,4	4,0	0,5
Irlanda	-8,6	-3,1	1,3	-0,4	-7,3	-2,9
Grecia	-3,3	-1,6	-18,4	0,2	-21,7	2,4
<b>España</b>	<b>-2,9</b>	<b>-5,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>4,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,0</b>
Francia	-3,2	-0,8	3,7	1,8	0,5	1,8
Italia	-6,7	-0,5	-0,3	2,6	-7,0	1,2
Luxemburgo	-6,3	4,4	4,8	1,7	-1,5	3,8
Holanda	-1,9	-0,3	1,2	-0,6	-0,7	0,3
Austria	-2,4	0,9	5,5	0,6	3,1	1,7
Portugal	-2,9	-1,4	-2,6	0,8	-5,5	-1,0
Finlandia	-8,2	-0,1	5,3	0,4	-2,9	1,2
Suecia	-5,6	-0,6	10,5	1,3	4,9	-2,9
R. Unido	-6	-1,1	2,9	-2,3	-3,1	0,0

Fuente: Eurostat.

Que España recaude mucho menos que otros países solo puede deberse a dos causas. Una, que los tipos efectivos sean más bajos. Dos, que haya más fraude. La Tabla 3 explora los tipos impositivos nominales en algunos países de la UE. En el IRPF, España tiene uno de los tipos marginales más elevados, especialmente para aquellas CCAA que más han utilizado su capacidad normativa<sup>3</sup>. Sin embargo el tipo medio está en torno a un 10 % por debajo de la media de la UE-15. Las diferencias son algo mayores en las rentas altas que en las bajas. En términos efectivos, el IRPF es, por tanto, algo más bajo y algo menos progresivo que el promedio de la UE-15. El tipo nominal general<sup>4</sup> del Impuesto de Sociedades (IS) es uno de los más altos de la UE. Está 3,5 puntos por encima del promedio de la UE-15 y solo Francia y Bélgica lo tienen más alto. Casi todos los nuevos estados miembros tienen tipos por debajo del 20 %. En el IVA, el tipo normal está en la zona media de la UE. Cinco países de la UE-15 tienen tipos más altos, tres lo tienen por debajo del 20 % y el resto a un nivel similar a España. Todos los países rescatados tienen un tipo del 23 %, dos puntos por encima del que tiene España.

<sup>3</sup> En el 2012 Cataluña tenía el 56 % mientras que Asturias llegaba al 55,4 % y Andalucía al 55 %. En el 2013 las tres están en el 56 %.

<sup>4</sup> En España hay tipos reducidos para las pymes y para algunas actividades. Muchos países no tienen, sin embargo, tipos reducidos.

Tabla 3. Tipos impositivos en la UE (2012)

	IRPF <sup>(a)</sup>					Sociedades <sup>(b)</sup>	IVA tipo normal <sup>(b)</sup>
	Marginal máx.	Tipo medio					
		67 %	100 %	133 %	167 %		
Austria	50,0	9,9	15,9	19,7	22,9	25,0	20,0
Bélgica	53,7	22,4	28,8	32,9	35,5	34,0	21,0
Dinamarca	60,2	33,4	36,2	40,3	43,4	25,0	25,0
Finlandia	49,2	14,8	21,8	26,3	29,0	24,5	24,0
Francia	50,7	12,6	14,6	18,5	20,9	34,4	19,6
Alemania	47,5	14,2	19,2	23,9	27,8	30,2	19,0
Grecia	49,0	4,6	8,9	12,9	15,4	26,0	23,0
Irlanda	48,0	8,7	14,8	23,0	28,0	12,5	23,0
Italia	48,6	17,2	21,3	25,5	28,3	27,5	21,03
Luxemburgo	41,3	7,9	15,5	20,7	23,8	29,2	15,0
Holanda	52,0	5,1	16,5	23,7	28,8	25,0	21,0
Portugal	49,0	4,9	10,7	14,2	17,8	31,5	23,0
<b>España</b>	<b>51,9/56<sup>(c)</sup></b>	<b>11,8</b>	<b>17,5</b>	<b>20,2</b>	<b>22,3</b>	<b>30,0</b>	<b>21,0</b>
Suecia	56,6	15,1	17,9	24,6	30,1	22,0	25,0
Reino Unido	50,0	13,2	15,5	18,9	23,1	23,0	20,0
<b>UE-15</b>	<b>52,7</b>	<b>13,1</b>	<b>18,3</b>	<b>23,0</b>	<b>26,5</b>	<b>26,6</b>	<b>21,4</b>
Rep. Checa	15,0	7,7	11,8	13,9	15,1	19,0	21,0
Estonia	21,0	15,4	17,1	17,9	18,4	21,0	20,0
Hungría	16,0	16,0	16,5	17,5	18,0	19,0	27,0
Polonia	32,0	5,8	6,8	7,3	7,6	19,0	23,0
Eslovaquia	19,0	5,9	9,4	11,2	12,3	23,0	20,0
Eslovenia	41,0	6,4	11,0	13,5	16,7	17,0	22,0
<b>UE-21</b>	<b>42,0</b>	<b>12,0</b>	<b>16,6</b>	<b>20,3</b>	<b>23,1</b>	<b>24,6</b>	<b>21,6</b>

<sup>(a)</sup> 2012. Tipo medio para un trabajador soltero sin hijos según su nivel de renta en relación al salario medio.

<sup>(b)</sup> 2013.

<sup>(c)</sup> 22 en 2014.

<sup>(d)</sup> Varía entre CCAA. Solo se incluyen las de régimen común. En las forales oscilaba entre el 45 y el 49 %.

Fuente: OCDE.

Tomado globalmente, la Tabla 3 pone de manifiesto que, al menos en comparación con otros países de la UE, las posibilidades de aumentar los tipos son limitadas. El IVA puede subir entre uno y cuatro puntos mientras que el tipo medio del IRPF puede subir entre un 10 y un 15 %. Esto sugiere que los ingresos adicionales futuro deben apoyarse, además de en el crecimiento económico, en la depuración de bonificaciones fiscales, en el cierre de vías de elusión y en la reducción del fraude que en la subida de tipos.

## 4. Las necesidades recaudatorias

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. 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 que tiene el país.

En el corto plazo el problema es que hay que reducir el déficit. En el pasado España ha incumplido ya todos los objetivos de déficit varias veces. El objetivo actual es reducirlo al 2,8 % del PIB en el 2016. En el año 2012 el déficit (sin ayudas al sector bancario<sup>5</sup>) fue el 6,9 % del PIB y en el 2013 tendrá una magnitud similar. Es necesario, por tanto, reducir el déficit alrededor de 4 puntos del PIB en los próximos tres años. Los márgenes de reducción del gasto son estrechos, porque como muestra la Tabla 4 España es ya uno de los países que menos gasta de la UE. Si descontamos el gasto en ayuda bancaria, España está siete puntos por debajo del promedio de la UE. Solo Irlanda gasta menos. Ciertamente se podrá decir que en España se gasta mal pero no que se gasta mucho, al menos en relación a otros países.

Tabla 4. Gastos e ingresos en la UE (2012)

	Gasto	Ingreso
Bélgica	54,8	50,8
Dinamarca	59,6	55,5
Alemania	45,0	45,2
Irlanda	42,1	34,6
Grecia	54,8	44,7
<b>España</b>	<b>47,0/43,5</b>	<b>36,4</b>
Francia	56,6	51,7
Italia	50,6	47,7
Luxemburgo	43,0	42,1
Holanda	50,4	46,4
Austria	51,2	48,7
Portugal	47,4	41,0
Finlandia	56,0	53,7
Suecia	52,0	51,3
Reino Unido	48,5	42,2
<b>UE-15</b>	<b>50,6</b>	<b>46,1</b>
<b>UE-27</b>	<b>49,4</b>	<b>45,4</b>

Fuente: Eurostat.

<sup>5</sup> Dado que son ayudas de carácter no periódico no conllevan necesidad de aumentos futuros de ingresos o reducciones de prestaciones. Por tanto no son relevantes a la hora de planificar la reducción del déficit. Contando las ayudas, el déficit ascendió al 10,6 % del PIB.



Ciertamente, el gasto se puede reducir aún más. O se puede confiar 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 y 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<sup>6</sup>. No digamos ya, como algunos pretenden, 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 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 aumentara el coste de las pensiones, la sanidad y la dependencia) y con el progreso tecnológico (que aumentará el coste de la sanidad). En el horizonte del año 2050 el coste adicional que supondrán estos factores puede llegar a representar entre 7,5 y 9,0 puntos del PIB<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup> garantiza más calidad a menos coste. La privatización, sin embargo, no es la solución. Y esta afirmación se basa tanto en la teoría como en la evidencia empírica. En realidad incluso organizaciones como la OCDE que son poco sospechosas de no gustarles el mercado, afirman que no está nada claro que produzca mejores resultados que la gestión pública. Simplemente, si el sector privado ofrece un servicio debe obtener un beneficio. Y la supuesta eficiencia de la producción privada que debe pagar ese beneficio y reducir costes no ha sido probada. Puede que muchos tengan en la cabeza que, casi por definición, lo privado es más eficiente que lo público, pero de momento nadie lo ha probado.

Para intuir los efectos de la privatización, basta con mirar allí donde se ha privatizado de forma más amplia: las pensiones y la sanidad. En el caso de las pensiones el resultado ha sido rentabilidades muy bajas y costes de gestión muy altos. La sanidad también se ha privatizado en muchos países –por ejemplo en Inglaterra– y en Madrid y Valencia han iniciado esta ges-

<sup>6</sup> Según las estimaciones de Eurostat el PIB en España crecerá el 0,5 % en 2012 y el 1,7 % en 2015. Con esos crecimientos no cabe esperar ni aumentos significativos del empleo ni crecimientos de la recaudación (en porcentaje del PIB).

<sup>7</sup> Dados los niveles de gasto y recaudación en España, si se desea, estas cantidades son perfectamente asumibles desde el punto de vista de los recursos disponibles.

<sup>8</sup> Esto implica, por ejemplo, que la sanidad pública utilice médicos y hospitales privados, que las residencias y centros de días de la dependencia sean privados, incluso que las pensiones se gestionadas por el sector privado.

tión privada a pesar de que no hay ninguna evidencia de que la privatización reduzca costes al mismo nivel de calidad. En Inglaterra hay una sensación generalizada de que la privatización ha reducido la calidad asistencial y actualmente se está discutiendo si 3.000 muertes se deben a que a la gente se le mandaba demasiado pronto a casa. Por otro lado, en los países donde la sanidad privada es más importante (EEUU, Alemania) no está claro si la sanidad es mejor, pero seguro que no es más barata. Y no digamos si miramos a las experiencias nacionales como el Hospital de Alzira.

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 las versiones más extremas, 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 validez teórica y empírica es más que dudosa. En particular, las elasticidades necesarias para que la teoría fuera cierta son tan elevadas que no son creíbles<sup>9</sup>. 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 o 5 euros adicionales de renta. De hecho no hay evidencias empíricas sólidas que avalen la teoría de Laffer<sup>10</sup>. Reagan y Bush, por ejemplo, realizaron recortes fiscales al amparo de las teorías de Laffer. El resultado fue que la recaudación bajó<sup>11</sup> y experimentaron unos de los 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 la recaudación tanto en el corto como en el medio y largo plazo (en porcentaje del PIB). Se puede esperar que parte de estos ingresos adicionales los produzca el crecimiento económico combinado con la progresividad global del sistema fiscal. Pero para que esto sea así, lo primero que hay que hacer es crear un sistema fiscal que tenga una capacidad recaudatoria significativa y esté bien gestionado. En todo caso no es creíble que se puedan bajar los impuestos (reducir los tipos o ampliar las deducciones) sin deteriorar sustantivamente el Estado del Bienestar. Evidentemente se puede redistribuir la carga entre contribuyentes, pero si se desea mantener unos niveles de bienestar razonables es inevitable que la recaudación aumente.

<sup>9</sup> Incluso con elasticidades muy altas surgirían problemas teóricos como, por ejemplo, los efectos de la reducción del gasto asociados al recorte fiscal inicial.

<sup>10</sup> Sobre la viabilidad de la curva de Laffer es revelador que el 78 % de los economistas del panel IGM (que incluye a economistas como Deaton, Auerbach, Saez o Nordhaus) no creen que una bajada de impuestos pueda aumentar la recaudación.

<sup>11</sup> Sobre los efectos recaudatorios de las reformas fiscales de Reagan, Bush y otras véase Tempalsky (2006).

## 5. Limitaciones de eficiencia a la reforma fiscal

Existe una tendencia a enfatizar los posibles efectos desincentivadores y deslocalizadores de los impuestos sobre las rentas altas, las rentas del capital y las empresas. 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. Mediante esta técnica se llega incluso a presentar como creíble sofismas sin relevancia práctica como la curva de Laffer.

La evidencia empírica sobre los efectos de los impuestos sobre los incentivos dista mucho de ser concluyente, y aunque hay estimaciones ampliamente divergentes el consenso está más cerca de las elasticidades de respuesta bajas que de las elasticidades de respuesta altas<sup>12</sup>. Probablemente las mayores limitaciones de eficiencia al diseño fiscal no vienen por el lado de los incentivos sino, en su caso, por la deslocalización potencial de capital, las empresas y las personas de renta alta. Estos riesgos existen, pero no deben exagerarse porque los impuestos son solo uno de los factores que determina la ubicación de las empresas y de las personas. De hecho la evidencia empírica dista mucho de ser concluyente. Por ejemplo, las estimaciones no han sido capaces de aportar mucha luz sobre la relación entre impuestos y deslocalización empresarial más allá de que, por un lado los impuestos tienen algún efecto sobre la deslocalización<sup>13</sup> y que estos efectos pueden minorarse o incluso contrarrestarse con otros factores (como las economías de aglomeración<sup>14</sup>, las diferencias salariales, etc). Esto es, hay algún efecto, pero es difícil de cuantificar<sup>15</sup>. La movilidad de personas por razones fiscales es un hecho limitado que, en su caso, afectará a unos pocos contribuyentes. Además la deslocalización de su residencia no conllevará la de su actividad económica.

En el caso del capital financiero la movilidad es mayor y esto justifica desfiscalizar los rendimientos 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 prácticamente 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<sup>16</sup> y aceptar cualquier deslocalización resultante como el precio de la equidad.

<sup>12</sup> Para un análisis de esta cuestión véase, por ejemplo, Meghir y Phillips (2010), Zubiri *et al.* (2010), Saez *et al.* (2012) y Zubiri (2012).

<sup>13</sup> Los resultados varían ampliamente en función de la base de datos (micro o macro datos), la definición de las variables, la metodología utilizada, etc. Tras revisar 790 estimaciones diferentes, Lars *et al.* (2008) consideran razonable una semielasticidad (variación porcentual de la inversión cuando el tipo del impuesto sube un punto) de -1,39.

<sup>14</sup> Son los beneficios que obtienen las empresas por ubicarse de forma próxima. Incluyen reducciones de costes, más ventas (un clúster atrae más compradores que una sola empresa), acceso a las ofertas especializadas de las empresas próximas y una difusión y adopción más rápida de las ideas y las innovaciones.

<sup>15</sup> Esta es, por ejemplo la posición expresada por la Comisión Europea en el estudio *Fiscalidad en el Mercado Interior*.

<sup>16</sup> Estas medidas incluyen, entre otras, la aplicación de métodos subsidiarios indirectos de estimación de rentas, el control de las instituciones financieras, los controles informativos de capital, la aplicación de la transparencia fiscal a sociedades patrimoniales constituidas en el exterior por no residentes, medidas antiparaísos fiscales, etc.

En realidad, incluso si los efectos negativos de los impuestos fueran significativos deberíamos detenernos a pensar hacia qué sociedad queremos ir. Si queremos ir a una sociedad dual en la que una clase, las rentas medias<sup>17</sup>, pague casi todos los impuestos mientras que otra, las clases altas<sup>18</sup>, 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.

## 6. Los objetivos de la reforma

Como se ha señalado en la sección 2, el sistema fiscal español tiene varios problemas que, idealmente debe corregir la reforma:

- a. *Falta de capacidad recaudatoria.* En el medio y largo plazo el sistema se van a necesitar recursos adicionales. En el corto para reducir el déficit, recuperar al menos parcialmente parte del 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
- b. *Inequidad horizontal.* Contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. Esto no solo 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 elución y del fraude.

- c. *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.

<sup>17</sup> Fundamentalmente asalariados dependientes.

<sup>18</sup> En esta clase están muchos empresarios, profesionales, rentistas y directivos.

Por otro lado la reforma fiscal debe tener en cuenta que:

- *Cualificación 1:* muchas veces se argumenta que el sistema fiscal español es muy ineficiente. Este tipo de afirmaciones se basan en unos supuestos efectos negativos sobre los incentivos que, como ya se ha señalado es poco probable que sean ciertos. En realidad las mayores ineficiencias del sistema fiscal, provienen precisamente las bonificaciones fiscales porque hacen que se dediquen demasiados recursos a las actividades bonificadas fiscalmente<sup>19</sup>.
- *Cualificación 2:* a veces se argumentar que es necesario simplificar el sistema fiscal. El problema es que es imposible tener un sistema fiscal justo y sencillo. Y la mayoría de las veces, las llamadas a la sencillez fiscal (impuesto de tipo único, retenciones liberatorias, etc) son solo excusas para lograr reducciones de impuestos para las rentas altas.

## 7. 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<sup>20</sup>. Esto implica que si el fraude se redujera a la mitad la recaudación aumentaría entre 3 y 5 puntos del PIB.

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 conlleva regularizar lo defraudado se ha convertido muchas veces en cero y los efectos recaudatorios han quedado muy lejos de las expectativas<sup>21</sup>. 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

<sup>19</sup> Salvo que haya una ineficiencia previa que los justifique, que se dediquen más recursos a una actividad por razones fiscales es ineficiente.

<sup>20</sup> Arrazola *et al.* (2011) sitúan el fraude en el periodo 2003-2008 entre un 20 y el 23,7 %. Ruesga y Carbajo (2013) lo elevan hasta el 26,5 % en el año 2011. Schneider, por su parte lo sitúa en el 18,6 % en el año 2013. Ese mismo año el fraude estaba por debajo del 10 % en países como Austria (7,5 %), Francia (9,9 %), Holanda (9,1 %), Reino Unido (9,7 %) y Suiza (7,1 %).

<sup>21</sup> La amnistía fiscal general aforó 40.000 millones de euros en su mayoría prescritos. Se recaudaron 1.196 millones en vez de los 2.500 previstos y el tipo efectivo fue del 3 % en vez del 10 % establecido. En la amnistía de dividendos las cosas tampoco fueron mucho mejor. Se recaudaron 88,8 millones de los 750 previstos.

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 la Administración española, 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<sup>22</sup>:

- 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 contra el fraude 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.* En la actualidad 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 aumentando el número de inspectores, dotando de mayor capacidad investigadora a subinspectores y otros agentes tributarios, y desplazando personal desde la gestión a la inspección. Segundo, aumentar y mejorar la base de datos tanto fiscales (más requisitos informativos a notarios, agencias de alquiler de viviendas, bancos sobre créditos concedidos, anexo en el IRPF de operaciones significativas, etc.) 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, como en otros países, la obligación de declarar determinados de 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.* Defraudar debe dejar de ser un ejercicio rentable para el defraudador. Para ello 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 de para contribuyentes defraudadores, dar publicidad a la identidad de los defraudadores (para determinados niveles de fraude), etc.

<sup>22</sup> Para detalles adicionales, véase Zubiri *et al.* (2011)



- 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 (cargando gastos personales a la empresa). Otras medidas incluyen continuar el proceso de eliminación del sistema de módulos, reformar la tributación de las SICAV y de las rentas irregulares. También se debería establecer la obligación de declarar en el IRPF las compras de bienes y servicios de gran cuantía, gravar al 45 % todas las transferencias paraísos fiscales (salvo prueba de que tienen un fin productivo), y la obligatoriedad de que las auditorías tengan un apartado de riesgos fiscales.
- e) *Control de los resultados.* La Agencia Tributaria debe ser controlada por el Parlamento. Para ello 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. El informe que presente la Agencia deberá contener 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.* Muchas veces el fraude se comete con ayuda directa indirecta de otras personas o instituciones. Esto puede incluir a instituciones financieras o profesionales como los asesores fiscales. Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (poniendo los instrumentos necesarios, por ejemplo) sea corresponsable del mismo.
- g) *Incentivos al cumplimiento voluntario.* La cooperación voluntaria de las grandes empresas con la Administración Tributaria es un elemento esencial de gestión fiscal en muchos países como Australia, el Reino Unido y Holanda. En España a pesar que ya en el 2008 se creó un Foro de Cooperación entre las Grandes Empresas y la Agencia Tributaria los avances han sido anecdóticos. Es hora de que se impulse esta cooperación. Hacienda ayudaría a las empresas 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 le 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.

Todas estas medidas contra el fraude son internas. Evidentemente esto no basta y es necesaria una colaboración internacional más amplia en general y de la UE en particular. La experiencia pasada no ayuda demasiado a creer en la cooperación internacional. Con todo es el momento de, al menos dentro de la UE, tomar medidas para luchar contra los paraísos fiscales (empezando por los que están dentro de la UE) y reducir la elusión fiscal por parte de las multinacionales (con la connivencia de algunos estado miembro). La sección 9, detalla el tipo de medidas que serían necesarias en la UE.

## 8. Reforma del sistema fiscal

Además de reducir el fraude, la reforma fiscal debe modificar el diseño de las figuras tributarias más importantes. Las reformas necesarias serían las siguientes:

### 8.1. IRPF

La base de la reforma sería 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* de IRPF. 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). La dualidad es simplemente un eufemismo para gravar a tipos más bajos los rendimientos del capital. Al eliminarla, habría que establecer alguna compensación para paliar la doble imposición de los dividendos. La forma más sencilla sería que, como en otros países, solo se computara en la base un porcentaje de los dividendos (entre el 50 y el 70 %). Esto conllevaría la eliminación del mínimo exento actual de 1.500 euros de dividendos.

Un segundo elemento de la reforma sería *eliminar las rentas exentas*. Esto incluye eliminar, entre otras, las siguientes exenciones: becas a los deportistas, rendimientos obtenidos en el extranjero, premios de determinados juegos de azar por debajo de los 2.500 euros, prestaciones por desempleo (en forma de capital), ciertas ayudas comunitarias relacionadas con la PAC, ciertas indemnizaciones de los seguros, indemnizaciones por despido, etc. En particular se eliminaría la exención de las plusvalías en la vivienda propia (siempre que se reinvierta en una nueva vivienda). Esta exención no solo es injusta (¿por qué no se exime una plusvalía en acciones que se dedica a comprar una casa?) y favorece un juego de la pirámide (vender una casa para comprar otra más cara) que ha encarecido las viviendas en España.

En tercer lugar se deberían *eliminar las bonificaciones* a determinadas rentas como el ciertos arrendamientos, rendimientos de quienes trabajen más allá de los 65 y los incentivos a los empresarios individuales que empiezan o crean empleo.



La cuarta modificación del impuesto consistiría en *eliminar algunas deducciones y reformar otras*. Esto incluiría eliminar 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 y eliminar la deducción por adquisición de planes de pensiones y la deducción por maternidad. La lógica de la deducción por planes de pensiones es extraña. Se puede pensar que se justifica para que la gente adquiera planes complementarios que complementen las pensiones públicas. Este argumento tiene dos problemas. Primero, que no está claro por qué se tienen que detraer recursos públicos para financiar pensiones privadas. Máxime cuando se han reducido las pensiones públicas. Segundo, que solo pueden comprar pensiones privadas a 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 experiencia pasada muestra que, a pesar de los incentivos, la mayoría de la población no ha acumulado un capital significativo en pensiones privadas. Solo las rentas más elevadas lo hacen y, generalmente, por razones fiscales. Por otro lado, contrariamente a lo que se ha afirmado muchas veces, las pensiones privadas o son poco rentables (si se invierten en renta fija) o conllevan asumir grandes riesgos individuales y colectivos (si se invierten en bolsa).

La deducción por maternidad<sup>23</sup> es una medida que solo 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<sup>24</sup>. Sin embargo no están claras ni la justificación ni la efectividad de esta deducción. En cuanto a la justificación, no es evidente que 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. Eso sí, la transferencia la cobran todas las mujeres (incluso las que en ningún caso hubieran dejado de trabajar). En todo caso, si por la razón que sea, se desea subvencionar a las mujeres que trabajan y tienen hijos pequeños el lugar adecuado para hacerlo no es el IRPF y, probablemente el mejor instrumento no sea una transferencia monetaria directa que, además, se acaba cuando el niño cumple tres años.

La Tabla 5 resume el coste de algunas de las deducciones más importantes según el presupuesto de beneficios fiscales del año 2014. La deducción por planes de pensiones cuesta casi 2.200 millones de euros, equivalentes al 3 % de lo que se recauda. La deducción por maternidad, 1.500 millones y las deducciones relacionadas con la vivienda (arrendamiento, alquileres y reinversión) 1.800 más. Solo estas deducciones cuestan 5.500 millones, equivalentes a 0,5 puntos del PIB.

<sup>23</sup> Se trata más de una transferencia que de una deducción propiamente dicha porque se puede cobrar incluso si la cuota líquida es inferior al montante a recibir.

<sup>24</sup> Si se tratara de incentivar la maternidad, se aplicaría a todas las mujeres, no solo a las que trabajan.

Tabla 5. Gastos fiscales en el IRPF (2014)\*

	Millones de euros (B)	Total (%)	PIB (%)	Recaudación <sup>2</sup> (%)	Rec. potencial <sup>3</sup> (%)
Reducción general por rendimientos del trabajo	13.864,9	45,5	1,3	18,9	13,4
Reducción por tributación conjunta	3.609,4	11,9	0,3	4,9	3,5
Deducción por inversión en vivienda habitual <sup>1</sup>	3.570,9	11,7	0,3	4,9	3,4
Reducc. por aportaciones a sistemas de previsión social	2.173,8	7,1	0,2	3,0	2,1
Deducción por maternidad	1.518,8	5,0	0,1	2,1	1,5
Deducción por rendimientos del trabajo o actividades económicas	575,5	1,9	0,1	0,8	0,6
Reducción por arrendamientos de viviendas	959,0	3,1	0,1	1,3	0,9
Exención del gravamen especial sobre premios de determinadas loterías	728,8	2,4	0,1	1,0	0,7
Exención por reinversión en vivienda habitual	516,0	1,7	0,0	0,7	0,5
Exención de determinadas pensiones de invalidez	502,1	1,6	0,0	0,7	0,5
Deducción por alquiler de la vivienda habitual	336,8	1,1	0,0	0,5	0,3
Reducción por discapacidad de trabajadores activos	329,1	1,1	0,0	0,4	0,3
Exención de las indemnizaciones por despido	274,6	0,9	0,0	0,4	0,3
Especialidades de las anualidades por alimentos	254,2	0,8	0,0	0,3	0,2
Donativos	235,5	0,8	0,0	0,3	0,2
Otras	1.002,5	3,3	0,1	1,4	1,0
<b>Total</b>	<b>30.451,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2,9</b>	<b>41,6</b>	<b>29,4</b>

\* Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales aunque no otras que en función de la interpretación podrían incluirse.

<sup>1</sup> Eliminada para nuevas adquisiciones a partir del 2013.

<sup>2</sup> Recaudación presupuestada (A).  $B*100/A$  73.196.

<sup>3</sup>  $B*100/(A+B)$ .

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

Por otro lado se debe modificar el diseño de la deducción por rendimientos del trabajo y de las deducciones familiares. En su diseño actual, la deducción por rendimientos del trabajo es más que cuestionable porque su cuantía es decreciente con el nivel de renta cuando lo equitativo sería lo contrario. La razón es simple. Si el objetivo de hacer la deducción decreciente es aumentar la progresividad del IRPF, esta deducción es incorrecta porque la progresividad debe establecerse en la escala y no en las deducciones. Si se trata de reconocer los gastos de difícil justificación, estos son más importantes en los niveles altos de rentas de trabajo que en los bajos, por lo que la deducción debería ser creciente. Y si se busca compensar a las rentas bajas por el mayor fraude fiscal que pueda haber en los niveles altos, especialmente las rentas no salariales, la vía de compensación no es ciertamente establecer una deducción decreciente de los rendimientos del trabajo. Lo razonable sería eliminar la deducción por rendimientos del trabajo y sustituirla por otra de gastos del trabajo que incluyera todos aquellos en los que puede incurrir un asalariado (transporte, formación, ropa de trabajo, coste de las agencias de empleo, etc). Esta deducción requería justificación documental o estaría sujeta a algún tipo de estimación. Para compensar la pérdida de progresividad del IRPF al modificar esta medida, se deberían reducir los tipos marginales aplicables a las rentas más bajas.

En el caso de las deducciones familiares habría que modificarlas haciéndolas la suma de un componente fijo más otro variable. El componente fijo debería ser algo superior a la deducción actual. El componente variable permitiría deducir gastos extraordinarios (por ejemplo, gastos en educación obligatoria no cubiertos por la educación pública gratuita, gastos en guarderías o en personas que cuidan a dependientes) con justificación documental.

Otras medidas necesarias de reforma incluyen eliminar definitivamente el sistema de módulos porque plantea más problemas de los que resuelve. 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. Evidentemente, se debe extender la supresión de los módulos 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 se reducen un 40 % a veces con un límite<sup>25</sup> y el resto se grava al tipo marginal. Desde un punto de vista económico el tipo de gravamen correcto para una renta que ha sido generada en  $n$  años es el tipo marginal medio de aplicable a las rentas del contribuyente (excluida la ganancia) de los últimos  $n$  años (incluyendo el de la declaración). Como cada contribuyente tiene que guardar las declaraciones durante cuatro años, esto se podría aproximar en la práctica estableciendo que las rentas se irregulares se gravan al tipo marginal medio de los años que se ha generado con un máximo de cinco. Alternativamente, si se desea simplificar este esquema, la  $n$ -ésima parte de la ganancia se podría gravar al tipo marginal del año y el resto a un porcentaje de este tipo marginal.

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. Otras medidas necesarias en el IRPF serían modificar el tratamiento de las SICAV (haciéndolas tributar anualmente como incrementos de patrimonio<sup>26</sup>). Es necesario, además, 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 %.

<sup>25</sup> En el caso de los rendimientos del trabajo se aplica un límite de 300.000 euros a la renta que se puede beneficiar de esta reducción. En las indemnizaciones se aplica tras el mínimo exento. El límite no se aplica las rentas irregulares del capital.

<sup>26</sup> En el año 2011 se modificó el tratamiento de las SICAV para evitar que las retiradas de beneficios pudieran disfrazarse de retiradas del capital aportado. Esto es insuficiente, porque por la vía de buscar socios ficticios (llamados popularmente *mariachis*) las rentas altas acaban transformando un instrumento de inversión colectiva (las SICAV) en un mecanismo de gestión de patrimonios individuales que les sirve para diferir el pago de impuestos.

En el caso de lucha contra el fraude se deberían tomar las medias señaladas en la sección 7. 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.

## 8.2. Impuesto de Sociedades

El IS debe buscar la neutralidad. Esto es, no alterar las decisiones empresariales básicas de qué producir y cómo producir. Para ello debe en lo esencial gravar todas las empresas y todas las actividades al mismo tipo efectivo. Esto implica dos tipos de medidas.

- a) *Eliminar los tipos impositivos reducidos.* Si el beneficio está bien definido, no hay razón para establecer tipos diferenciados. Hacerlo llevará a ineficiencias asignativas. Por ello se deben eliminar todos los tipos reducidos, incluidos los que se aplican a empresas de dimensión reducida. A las pymes se les debería ayudar donde el mercado falla (acceso a los mercados financieros, por ejemplo) pero no con beneficios fiscales generales. Esto no llevaría a la ruina a nadie porque solo se pagan impuestos si los beneficios son positivos. De hecho, en muchos países de la UE (por ejemplo Dinamarca, Alemania o Italia) las empresas de tamaño reducido tributan según el tipo general.
- b) *Eliminar casi todas las bonificaciones y deducciones.* Las bonificaciones e incentivos fiscales solo se justifican si hay alguna ineficiencia que impida que las actividades se realicen a un nivel óptimo. En el caso de las que se aplican en España, esto puede justificar las deducciones por contratar trabajadores con minusvalía<sup>27</sup> y algunos gastos en I+D+i (pero no todos). El resto son subvenciones poco efectivas (es dudoso que alguien invierta o contrate a un trabajador en una coyuntura mala solo por un incentivo) y caras en relación a su efectividad (benefician de ellas no solo a las inversiones o el empleo nuevo, sino también el que se hubiera producido en ausencia del incentivo).

La Tabla 6 estima el coste fiscal que tienen los tipos reducidos y las bonificaciones en el IS. Indica, por tanto, la recaudación adicional que se puede obtener si se eliminan estos beneficios. Esta tabla señala que desde un punto de vista recaudatorio los mayores costes por beneficios fiscales están en las bonificaciones a las pymes (tipos, libertad amortización, reinversión de beneficios), los incentivos a la inversión pendientes de ejercicios anteriores, las deducciones por I+D+i, la reducción del tipo de gravamen para entidades de nueva creación y la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios. Estas bonificaciones suponen casi el 75 % de las totales.

<sup>27</sup> La deducción compensa la (supuesta o real) menor productividad del trabajador.

Tabla 6. Gastos fiscales en el Impuesto de Sociedades (2014)\*

	Miles de euros (Y)	Total (%)	PIB (%)	Recaudación <sup>1</sup> (%)	Rec. Potencial <sup>2</sup> (%)
<b>A. Ajustes en la base imponible</b>	<b>251,7</b>	<b>7,6</b>	<b>0,02</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
Libertad de amortización y amort. especiales	94,5	2,9	0,01	0,4	0,4
Dotaciones reserva inversiones en Canarias	112,6	3,4	0,01	0,5	0,4
Resto	44,7	1,3	0,00	0,2	0,2
<b>B. Tipos reducidos</b>	<b>1.251,6</b>	<b>37,8</b>	<b>0,12</b>	<b>5,6</b>	<b>4,9</b>
Tipo del 25 % para pymes	495,5	15,0	0,05	2,2	1,9
Reducción del tipo para pymes por mantenimiento o creación de empleo	365,8	11,1	0,03	1,6	1,4
Reducción del tipo para entidades de nueva creación	176,0	5,3	0,02	0,8	0,7
Sociedades de inversión	52,4	1,6	0,01	0,2	0,2
Resto	161,9	4,9	0,02	0,7	0,6
<b>C. Bonificaciones en la cuota íntegra</b>	<b>188,2</b>	<b>5,7</b>	<b>0,02</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>
<b>D. Deducciones en la cuota íntegra</b>	<b>1.618,4</b>	<b>48,9</b>	<b>0,15</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>
Inversión de beneficios de pymes	547,0	16,5	0,05	2,4	2,1
Saldos pendientes de incentivos a la inversión de ejercicios anteriores	339,0	10,2	0,03	1,5	1,3
Actividades de I+D+i	243,3	7,3	0,02	1,1	0,9
Reinversión de beneficios extraordinarios	174,2	5,3	0,02	0,8	0,7
Inversiones en Canarias	107,6	3,3	0,01	0,5	0,4
Resto	207,4	6,3	0,02	0,9	0,8
<b>Total</b>	<b>3.310,0</b>	<b>100</b>	<b>0,32</b>	<b>14,8</b>	<b>12,9</b>

\* Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales.

<sup>1</sup> *Recaudación presupuestada (X).  $Y*100/X$  22.327.*

<sup>2</sup>  *$Y*100/(X+Y)$ .*

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

Globalmente los beneficios fiscales suponen un 15 % de lo recaudado, que equivale a poco más de 0,3 puntos del PIB. Esto sugiere que los gastos 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.

- c) *Revisión sustancial de los regímenes especiales y eliminación de algunos.* Los regímenes especiales son una fuente de privilegios fiscales y, en algunos casos de vías de elusión y evasión. Por ello, deben eliminarse algunos (por lo menos, los de sociedades de tenencia de valores extranjero, entidades de capital riesgo y sociedades de desarrollo industrial y arrendamiento de viviendas) y revisarse los demás 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 solo los que se justifiquen por imperfecciones del mercado.

- d) *Reducir la deducción por doble imposición de los dividendos.* Estas deducciones deberían revisarse y hacerse más restrictivas. Por un lado, debe aumentarse al 10 % el porcentaje de participación para conceder una exención<sup>28</sup> y hacer que la exención sea parcial<sup>29</sup>. Por otro si no se cumple el requisito de participación, el dividendo debe estar gravado al 100 %.
- e) *Se debe limitar la deducción de minusvalías.* Las minusvalías solo deben ser compensables con plusvalías posteriores, no con renta ordinaria de la actividad.
- f) *Hacer cambios permanentes.* En la actualidad se reduce temporalmente (hasta el año 2015) la parte de los beneficios del año que puede compensarse con pérdidas de otros (50 % las empresas medianas, 25 % las grandes, mientras que previamente podían llegar hasta el 75 %). Esta limitación debe hacerse permanente. También deben hacerse permanentes otras medidas temporales como la limitación de la deducción del fondo de comercio.
- g) *Reforma de la normativa del IS para que no sea utilizado como instrumento para eludir el IRPF,* en el caso de las pequeñas y medianas empresas. 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.
- h) *Lucha contra el fraude.* 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Alemania y Francia, por ejemplo, la limitan al 95 %.

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 solo Bélgica e Italia tienen este tipo de deducción. Los territorios históricos del País Vasco han introducido para 2014 una deducción de este tipo.

### 8.3. 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<sup>30</sup>. Sin embargo, el grado de redistribución que se logra es muy bajo, el coste recaudatorio es muy alto. Además, en el caso de las exenciones se pierde la neutralidad del IVA en el mecanismo de formación de precios. A esto hay que añadir la complejidad de gestionar un sistema con varios tipos de IVA en vez de otro con un solo tipo.

La Tabla 7 explora la cuestión de la redistribución que se logra con las exenciones y los tipos bajos. Esta tabla muestra que en España, al igual que en los demás países de la UE, el efecto redistributivo de las bonificaciones en el IVA es pequeño. Por un lado, a pesar de que en el año 2009 la diferencia entre el tipo máximo y el mínimo era 12 puntos<sup>31</sup>, la diferencia entre el tipo efectivo máximo y mínimo apenas era de 1,5 puntos. O, por ponerlo de otra forma, los pobres solo se ahorran (en relación a un IVA de tipo único e igual recaudación) 0,7 puntos y los ricos pagaban una penalización de 0,8 puntos. Y esto es en términos porcentuales porque en términos absolutos, los ricos ganaban el doble (28,4 euros por semana) que los pobres (13,9) porque había tipos reducidos.

Más aún, el análisis anterior no tiene en cuenta que vía traslación, los que se pueden estar apropiando de muchos de los beneficios no son las rentas medias y bajas sino los productores de los bienes que ellos consumen. Dado esto, no es extraño que incluso un país de talante tan redistributivo como Dinamarca tenga un IVA en el que hay unas pocas exenciones y el resto está gravado a un tipo único del 25 %.

<sup>30</sup> Cabe señalar que entre los bienes que disfrutaban tipos reducidos están, por ejemplo, el agua mineral, los bares, los restaurantes, el transporte y algunas antigüedades.

<sup>31</sup> En el año 2009 había tres tipos: 4, 7 y 16.



Tabla 7. Efectos redistributivos de la diferenciación de tipos del IVA en España (2009)

Decila <sup>(a)</sup>	Tipo efectivo <sup>(b)</sup>	Ganancia <sup>(c)</sup>	Ahorro semanal <sup>(d)</sup>
<b>Más pobres</b>	<b>7,05</b>	<b>-0,7</b>	<b>13,9</b>
2.ª decila	7,20	-0,5	15,1
3.ª decila	7,29	-0,4	16,1
4.ª decila	7,54	-0,2	17,8
5.ª decila	7,68	0,0	18,6
6.ª decila	7,72	0,0	19,4
7.ª decila	7,84	0,1	20,8
8.ª decila	8,00	0,3	22,1
9.ª decila	8,23	0,5	24,9
<b>Más ricos</b>	<b>8,54</b>	<b>0,8</b>	<b>28,4</b>
<b>Promedio</b>	<b>7,71</b>	<b>0,0</b>	<b>19,7</b>

<sup>(a)</sup> La primera decila contiene al 10 % más pobre de la población, la segunda decila al segundo 10 % más pobre y así sucesivamente.

<sup>(b)</sup> IVA pagado entre gasto en consumo.

<sup>(c)</sup> Variación del tipo efectivo en relación a una IVA de tipo único.

<sup>(d)</sup> Ahorro por semana en relación a un IVA con tipo único.

Fuente: Comisión Europea (2010).

El coste de los tipos reducidos está resumido en la Tabla 8. En euros el coste es de más de 30 mil millones de euros, equivalentes a 3,2 puntos del PIB. Esto supone que se está perdiendo casi el 40 % de la recaudación potencial o, lo que es lo mismo, que se podría recaudar un 60 % más por este impuesto si se eliminaran los tipos reducidos.

Tabla 8. Gastos fiscales en el IVA (2014)

	Miles de euros (B)	Total (%)	PIB (%)	Recaudado <sup>(1)</sup> (%)	Rec. potencial <sup>(2)</sup> (%)
Exenciones	13.643	24,9	1,3	24,9	15,5
Tipo reducido (10 %)	14.062	25,6	1,3	25,6	16,0
Tipo superreducido (4 %)	5.552	10,1	0,5	10,1	6,3
<b>Total</b>	<b>33.257 (A)</b>	<b>100</b>	<b>3,2</b>	<b>60,6</b>	<b>37,7</b>

Recaudación presupuestada (A) 54.849.

<sup>(1)</sup>  $B \cdot 100/A$ .

<sup>(2)</sup>  $B \cdot 100/(A+B)$ .

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

El segundo problema del IVA actual es que el esquema de gestión incluye sistemas de simplificación (régimen simplificado, recargo de equivalencia y régimen agricultura). Estos esquemas tienen como objetivo hacer más sencillo el impuesto para algunos contribuyentes. Sin embargo, en



la práctica rompen la neutralidad en el mecanismo de formación de precios y además, en el caso del régimen simplificado, introducen vías de fraude<sup>32</sup>. 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 en la sección 7. 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).

#### 8.4. 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.

El *Impuesto sobre el Patrimonio* fue eliminado en el 2008 y recuperado en el 2011. En teoría la recuperación es temporal. El impuesto se recuperó igual que estaba antes de su abolición con lo que mantiene sus defectos. El principal, que es un impuesto que esencialmente grava dos cosas, los inmuebles y los activos pero no grava lo que se denomina riqueza productiva. Es decir los activos que contribuyente utiliza en su negocio. De esta forma mientras que se grava tener unas acciones de una empresa o un piso para alquilar no se grava ser dueño de una empresa. El impuesto sobre el patrimonio debería ampliarse y gravar la riqueza productiva. Se debería hacer con un mínimo exento amplio y parcialmente<sup>33</sup>. También debería eliminarse el denominado escudo fiscal, que establece un límite conjunto al pago por IRPF y Patrimonio.

El *Impuesto de Sucesiones y donaciones* es un instrumento esencial para reducir la concentración de riqueza. Por ello 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. De igual forma, España debe avanzar en la aplicación de *impuestos medioambientales*.

#### 8.5. 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

<sup>32</sup> Lo que se debe ingresar depende de unos indicadores y no de la actividad económica real. Esto permite que se emitan facturas con IVA, que pueden ser deducidas por otras empresas.

<sup>33</sup> En Guipúzcoa se sigue este modelo y se grava el 25 % de la riqueza productiva que exceda de los mínimos exentos establecidos. A este impuesto se le denomina *Impuesto Sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas*.

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 Agencia Tributaria

## 9. Las armonizaciones necesarias

Para garantizar la capacidad de los países para obtener los ingresos fiscales que desean es necesario que la UE avance en las siguientes direcciones de armonización:

- a) *Armonización general.* Como ha señalado la propia UE, no es necesaria una armonización generalizada de tipos o bases. Hacerlo ciertamente mejoraría la eficiencia y reduciría el coste de las empresas. Sin embargo se perdería autonomía nacional para determinar el nivel y la estructura de los ingresos. Después de todo ¿a qué impuestos se deberían igualar todos, a los (muy bajos) de Irlanda o a los (muy altos) de Dinamarca?
- b) *Impuesto de Sociedades.* La mejor opción sería establecer una base uniforme obligatoria en todos los países y un tipo mínimo. Alternativamente se podría establecer una base común que deberían aplicar *obligatoriamente* todas las empresas que vendieran más de un 10 % en otros países de la UE. Esta base común se repartiría en proporción a las ventas en cada país y habría libertad de tipos (con topes mínimo y máximo) para gravar la parte de base que le corresponda a cada país. Esto eliminaría la competencia fiscal y dejaría cierta autonomía a los países. Es esencial que esta base sea de aplicación obligatoria para las empresas transnacionales.
- c) *Impuestos sobre las Transacciones Financieras.* Como propone la Comisión, debería extenderse a todos los países y ser un recurso propio de la UE.
- d) *Paraísos fiscales.* La UE debe emprender una lucha efectiva contra el fraude. El primer paso debe ser eliminar los paraísos y semiparaísos fiscales dentro de la UE o muy relacionados con ella y penalizar a los países de la UE cuya normativa fiscal sea benévola con los paraísos. Las transferencias a sociedades radicadas en paraísos fiscales deben estar gravadas a un tipo elevado salvo que la empresa o persona que las haga prueben que responde a un fin legítimo. También se debe presionar a los paraísos fiscales más próximos y actuar ante la OCDE para que se tome en serio la lucha contra los paraísos (cosa que ahora no hace).
- e) *IRPF.* Se debe avanzar en los mecanismos de información automática sobre los rendimientos del capital. En particular, Austria, Bélgica y Luxemburgo deben entrar en este esquema. Este intercambio de información debe aplicarse además a todos los

rendimientos del capital (intereses y dividendos) y todos los agentes (individuos y empresas). La Directiva del Ahorro debería ampliarse en estas direcciones.

- f) *IVA*. Como ha señalado la Comisión, en el estadio actual de integración no se debe ir a un IVA origen. Se debe sin embargo establecer mecanismos de intercambio de información efectivos y rápidos que reduzcan el fraude.
- g) *Ingeniería financiera*. En la UE las empresas utilizan con gran facilidad la ingeniería financiera para eludir impuestos. Sociedades *holding*, centros financieros y muchos otros arreglos son mecanismos habituales para eludir impuestos. Es necesario que la UE acabe con estos arreglos. Para ellos bastaría hacer una directiva sobre competencia fiscal perniciosa que, por un lado fuera más amplia que el Código de Conducta y, por otro, fuera vinculante legalmente.
- h) *Mayoría cualificada*. Las decisiones en materia fiscal deben tomarse por mayoría cualificada. Es la única forma para avanzar en las armonizaciones necesarias y evitar el bloqueo de los países no cooperativos.

## 10. Conclusiones

En este artículo se ha constatado en primer lugar que en España es uno de los países de la UE-15 donde los impuestos son más bajos. La recaudación es en torno a un 15 % más baja que le promedio (equivalente a 7 puntos del PIB). Todas estas diferencias están en los impuestos y no en las cotizaciones. Más aún, que la recaudación sea tan baja no es una cuestión coyuntural, sino una tendencia histórica. La causa fundamental de estas diferencias no está en que los tipos sean bajos, sino en que hay muchas bonificaciones fiscales, abundantes vías de elusión y un amplio fraude. En realidad el margen de aumento de tipos nominales es limitado.

La posibilidad para reducir el gasto es pequeña (España es ya de los países que menos gasta de la UE-15) si se desea mantener un estado del bienestar mínimamente razonable. Además no se puede creer en las recetas milagro que prometen dar lo mismo con mucho menos coste (privatización) o recaudar más con impuestos más bajos (Laffer). Por ello si se quiere reducir el déficit, mantener el Estado del Bienestar y crear las infraestructuras necesarias, la recaudación debe aumentar tanto en el corto como en el medio y largo plazo. No es creíble que en el ahora o en futuro se puedan bajar los impuestos de forma generalizada.

Los objetivos de la reforma deben ser dotar al sistema fiscal de capacidad recaudatoria, reducir la inequidad horizontal y lograra una progresividad efectiva. En esta reforma no se debe hacer casos a exageraciones interesadas de los supuestos efectos desincentivadores de los impuestos o de los riesgos de deslocalización. En la mayoría de los casos no son ciertos. Y en otros hay que asumirlos como el coste de la equidad y de la autonomía fiscal nacional. De igual forma hay que evitar las llamadas simplistas a la sencillez que muchas veces no son sino excusas para beneficiar determinados intereses.

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.

La lucha contra el fraude debe ser un elemento pivotal de la reforma fiscal porque las medidas tomadas hasta ahora por el gobierno distan muchos de ser suficientes. Una política efectiva de lucha contra el fraude debe buscar que defraudar no sea rentable y, consecuentemente, aumentar la probabilidad de detección y las sanciones (pecuniarias y no pecuniarias). Otras medidas necesarias son que el gobierno demuestre una voluntad real de luchar contra el fraude, cerrar vías de elusión, promover la cooperación voluntaria de las empresas, mejorar la conciencia social y establecer responsabilidades solidarias y controlar parlamentariamente al actuación de la Agencia Tributaria.

La reforma fiscal debe hacer que el IRPF sea un impuesto progresivo sobre la capacidad de pago que además sea justo con el contribuyente. Para ello debe eliminar la dualidad y la mayoría de las bonificaciones, exenciones y deducciones. También debe cambiarse la forma de la deducción por rendimientos del trabajo y de las deducciones familiares. Además se debe cambiar el tratamiento de las rentas irregulares, de la inflación y de las SICAV.

El IS se deben gravar todas las empresas a los mismos tipos y eliminar las deducciones incentivadoras (salvo la de trabajadores discapacitados y algunas de I+D+i). Se debe cambiar el tratamiento de las plusvalías y adecuar la corrección de la doble imposición. Y hay que elevar a permanentes algunas de las medidas temporales adoptadas (como las limitaciones para la compensación de bases negativas) y eliminar muchos regímenes especiales. Se debe endurecer y revisar el régimen de grupos consolidados limitando la compensación de bases. Se debe además evitar que los pequeños y medianos empresarios usen el IS para eludir el IRPF. Debe buscarse la colaboración de las grandes empresas en la lucha contra el fraude y ser duro con quien no quiera colaborar. Se deben gravar la 45 % las transferencias a paraísos fiscales (salvo prueba de buen fin).

En el IVA hay que tender a un sistema de tipo único con solo algunos bienes exentos. De esta forma se deben quitar la mayor parte de los tipos reducidos. Se deben eliminar el régimen simplificado y tipificar como delito ofertar o comprar bienes sin IVA.

Para reducir la concentración de riqueza es necesario reformar Patrimonio y Sucesiones y Donaciones. En el primer caso se debe gravar al menos parcialmente la riqueza productiva. En el segundo subir los tipos. Es deseable también que se establezca cuanto antes el impuesto sobre las transacciones financieras y se amplíe la fiscalidad medioambiental.

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 deba 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.

## Referencias bibliográficas

- ARRAZOLA, M.; DE HEVIA, J.; MAULEÓN, I. y SÁNCHEZ, R. (2011): «La economía sumergida en España»; *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, FUNCAS.
- AUERBACH, A.; MICHAEL, P.; DEVEREUX, P. y SIMPSON, H. (2001): «Taxing corporate income»; en MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES G. y POTERBA, J., eds.: *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): «Company taxation in the internal market»; COM (2001) 582 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): «A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system»; Final report- TAXUD/2010/DE/328. FWC No. TAXUD/2010/CC/104.
- FELD, L.; HECKEMEYER, P. y HENRICH, J. (2008): «FDI and taxation: a meta-study»; *ZEW Discussion Papers* (08-128).
- FELDSTEIN, M. (1995): «The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform act»; *Journal of Political Economy*, 103(3); pp. 551-72.
- IGM FORUM. [http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV\\_2irlr55UC27YXi](http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_2irlr55UC27YXi).
- RUESGA, S. y CARBAJO, D. (2013): «El «Tax Gap»; *España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción*, mimeo.
- MEGHIR, C. y PHILLIPS, D. (2010): «Labour supply and taxes»; en MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES G. y POTERBA, J., eds.: *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- 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* 2012, 50(1); p. 3.
- SCHNEIDER, F. (2013): «Size and development of the shadow economy of 31 European countries from 2003 to 2013»; Johannes Kepler Universität Linz.
- TEMPALSKI, J. (2006): «Revenue Effects of Major Tax Bills»; U.S. Department of the Treasury. *OTA Working Paper* (81).
- ZUBIRI, I.; SERNA, L. y VALLEJO, M. (2010): «Bases para una reforma fiscal en la CAPV»; [www.parlamento.euskadi.net/irud/09/00/025942.pdf](http://www.parlamento.euskadi.net/irud/09/00/025942.pdf).
- ZUBIRI, I.; SERNA, L. y VALLEJO, M. (2011): «Un plan de lucha contra el fraude»; mimeo.
- ZUBIRI, I. (2012): «La reforma del sistema fiscal»; *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* (225-226); pp. 91-116.