
Tendencias recientes de la fiscalidad en el ámbito de la OCDE

En este trabajo se ofrece una visión panorámica de la fiscalidad en los países de la OCDE, a fin de identificar las principales tendencias recientes. El trabajo está estructurado en seis apartados que se centran en otros tantos aspectos relacionados con la fiscalidad: evolución de los sistemas impositivos, doctrina, praxis, relaciones económicas, retos actuales y opciones de reforma. Inicialmente se comparan las situaciones de los sistemas impositivos antes y después del desencadenamiento de la Gran Recesión. Asimismo se abordan el marco cambiante de los principios de la imposición, los rasgos primordiales de la configuración de los sistemas impositivos y el papel de la fiscalidad en algunas relaciones económicas relevantes. Posteriormente se exponen los principales problemas y retos actuales en la vertiente de la imposición y se señalan las líneas básicas contempladas en los procesos de reforma fiscal.

Lan honetan ELGE osatzen duten herrialdeetako zerga-sistemari buruzko ikuspegi panoramikoa eskainiko dugu, azkenaldiko joera nagusiak identifikatzeko aldera. Lana sei ataletan dago egituratuta, bakoitza fiskalitateari buruzko alderdi bati buruzkoa delarik: zerga-sistemen bilakaera, doktrina, praxia, harreman ekonomikoak, egungo erronkak eta erreforma-aukerak. Hasieran azterketa nagusi bat egingo dugu zerga-sistemen egoera konparatzeko Atzeraldi Handia gertatu aurretik eta ondoren. Era berean, zergapetzearen esparru aldakorraz ere arituko gara, baita zerga-sistemen konfigurazioaren ezaugarri nagusiez eta fiskalitateak harreman ekonomiko garrantzitsu batzuetan duen rola ere. Ondoren, zergekin loturiko egungo arazo eta erronka nagusiak azalduko ditugu, eta erreforma fiskaleko prozesuek aintzat harturiko oinarritzko ildoak zehaztuko.

The aim of this work is to provide an overview of taxation in the OECD countries, so as to find out the main recent trends. The article is organized upon six sections each one focusing on the following issues concerning taxation: evolution of tax systems, doctrine, policy, economic relations, present challenges and options for reform. Firstly, the situations of tax systems before and after the beginning of the Great Recession are compared. Also the changing setting of tax principles, the basic features shaping the tax systems and the role of taxation in some relevant economic relations are addressed. Afterwards the main issues and challenges for taxation are envisaged as well as the guidelines for tax reforms.

Índice

1. Introducción
2. Los sistemas impositivos en los países occidentales desarrollados: evolución reciente
3. El marco cambiante de los principios de la imposición
4. La praxis de las medidas fiscales
5. Aspectos económicos de la fiscalidad
6. Problemas y retos actuales en el ámbito de la fiscalidad
7. Líneas y opciones de reforma fiscal

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Sistema impositivo, OCDE, tendencias, Gran Recesión, reformas fiscales.

Keywords: Tax system, OECD, trends, Great Recession, tax reforms.

Nº de clasificación JEL: H20, H87.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema fiscal es la columna vertebral del Estado moderno. La tendencia histórica de aumento del sector público en la economía no podría haber tenido lugar sin la existencia de un sistema impositivo que ha ido ampliando su radio de influencia e intensificando su función recaudatoria. Como ya aseveró Schumpeter en su monumental ensayo, el impuesto está tan relacionado con el Estado que la expresión «Estado fiscal» puede considerarse casi como un pleonismo. Ningún estudioso de la economía pública puede, pues, quedar sorprendido por la relevancia de los ingresos tributarios ni por la atención que pueda concederse a esta vía esencial de financiación de las actividades del sector público. Tal y como se recuerda desde hace años desde Eurostat (2014, p. 3), «la imposición se encuentra en el corazón de la relación de los ciudadanos con el Estado».

Pese a esa importancia estructural, la notoriedad de la imposición se ha disparado a raíz de la Gran Recesión¹. La generación de abultados déficits públicos y la acumulación de enormes cifras de deuda pública, al tiempo que se introducían ajustes en las partidas de gasto, han llevado a los impuestos a ocupar un lugar central en las preocupaciones de los ciudadanos. Si a lo anterior añadimos otros elementos que configuran un panorama sumamente complejo, marcado por un aumento de la desigualdad económica, la manifestación de ingentes necesidades sociales, la constatación de elevados niveles de evasión y elusión fiscales –con significativo protagonismo de algunas de las multinacionales de mayor éxito mundial–, la demanda de más y mejores servicios públicos o los requerimientos para la modernización de las infraestructuras públicas, entre otros factores, apenas puede extrañar el foco puesto en la tributación.

Más bien, por el contrario, pueden resultar un tanto redundantes los recordatorios efectuados recientemente por algunos organismos económicos internacionales en el sentido de que la política impositiva va a seguir ocupando un lugar primordial en los próximos años. No menos ocioso sería incidir en que cualquier aproximación a los problemas mencionados debería partir de un enfoque conjunto de las vertientes del gasto y del ingreso, evitando los inconvenientes de la escisión de la visión presupuestaria en la adopción de determinadas decisiones colectivas.

Por razones de acotación temática, el presente artículo se centra en la vertiente de la fiscalidad, con un propósito también acotado, el de proporcionar una visión panorámica de la evolución reciente de los sistemas impositivos en los países occidentales desarrollados con objeto de identificar las principales tendencias. En particular se presta atención a la incidencia de la Gran Recesión en los niveles de presión fiscal y en la configuración de los sistemas tributarios.

El trabajo está organizado en torno a seis apartados que se ocupan, respectivamente, de las siguientes cuestiones relacionadas con la fiscalidad: evolución reciente de los sistemas impositivos, doctrina, praxis, relaciones económicas, retos actuales y opciones de reforma. Inicialmente se comparan las situaciones de los sistemas impositivos antes y después del desencadenamiento de la Gran Recesión. Asimismo se abordan el marco cambiante de los principios de la imposición, los rasgos primordiales de la configuración de tales sistemas y el papel de la fiscalidad en algunas relaciones económicas relevantes. Posteriormente se exponen los principales problemas y retos actuales en la vertiente de la imposición y se señalan las líneas básicas contempladas en los procesos de reforma fiscal.

¹ Kuhn (2014, p. 46) considera que la amplitud y el ritmo de cambio en relación con los problemas fiscales han cogido a todo el mundo por sorpresa. Por su parte, el FMI (2013, p. 23) apunta que «la imposición habitualmente no está muy lejos de las noticias, pero raramente ha sido un tema tan central para el debate público, en tantos países, como ahora».

2. LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES DESARROLLADOS: EVOLUCIÓN RECIENTE

Como se ha señalado, este trabajo se centra en el ámbito de los países occidentales desarrollados, habitualmente identificados con los integrantes de la OCDE. La sucesiva ampliación de los socios de esta organización, actualmente 34, origina algunas dificultades para establecer comparaciones temporales homogéneas. No menos relevante es la gran divergencia existente entre tales miembros respecto al grado de desarrollo medido por el indicador del PIB per cápita². Pero más determinante puede ser la diversidad en la forma de aplicar ciertas políticas públicas –mediante gastos directos o gastos fiscales–, lo que puede desvirtuar la apreciación del verdadero alcance de la intervención pública. A la hora de efectuar comparaciones internacionales de la presión fiscal, conviene recordar que se trata de una ratio que está sujeta a un buen número de limitaciones metodológicas que pueden originar una falta de homogeneidad e inducir percepciones distorsionadas de la carga tributaria efectiva soportada por los ciudadanos³. Por otro lado, la ratio ingresos fiscales/PIB sintetiza en una sola cifra el resultado de la interacción de diferentes factores (cuadro nº 1)⁴. De no tenerlos en cuenta, puede llegarse a valoraciones imprecisas, como las que pueden surgir al equiparar la ratio global con la carga tributaria soportada individualmente por los contribuyentes cumplidores.

Los sistemas fiscales de los países de la OCDE se encuentran sometidos a cambios continuos, por lo que es difícil extraer conclusiones inequívocas a partir de una foto fija (Bibbee, 2008, p. 5). En el orden económico, social y político, existe un antes y un después de la crisis económica y financiera internacional de 2007-2008, por lo que parece obligado, a efectos de analizar las tendencias recientes en los sistemas fiscales, adoptar como término de comparación la situación existente en el año 2007.

Antes de esa fecha, la mayoría de los analistas consideraban que la tendencia de largo plazo al incremento de la presión fiscal podría haber llegado a su fin, después de haber tocado techo alrededor del año 2000 (Tanzi, 2010; Hernández de Cos y López Rodríguez, 2014). En el gráfico nº 1 se refleja la evolución de la presión fiscal en

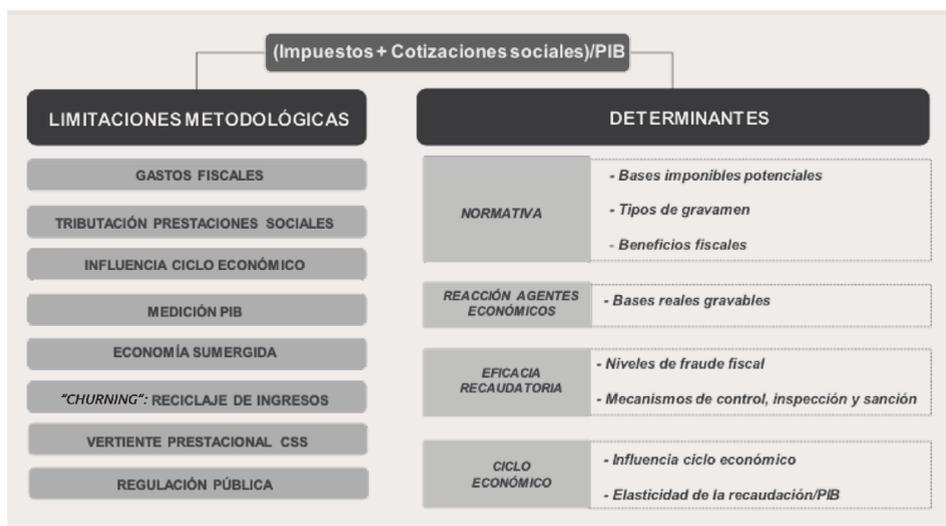
² Con arreglo a este indicador, cabría plantearse si «son todos los que están» y «si están todos los que son» (países desarrollados).

³ Por ejemplo, dada la importancia de las cotizaciones sociales dentro de los ingresos fiscales de una gran mayoría de países, la valoración de la carga fiscal se ve directamente condicionada por el grado de contributividad efectiva existente en los sistemas de pensiones y por la mayor o menor equiparación de dichas cotizaciones con un salario diferido. En relación con el caso estadounidense, caracterizado tradicionalmente por un reducido nivel de presión fiscal, algunos analistas señalan que dicha percepción obedece a prácticas contables, ligadas a un distinto sistema de cómputo del PIB y a la extensiva utilización de gastos fiscales en lugar de gastos directos. Vid. Micklethwait y Wooldridge (2014, p. 121).

⁴ La Comisión Europea (European Commission, 2011, p. 19) subraya el papel de las diferentes estructuras económicas en la explicación del desarrollo heterogéneo de las ratios de presión fiscal.

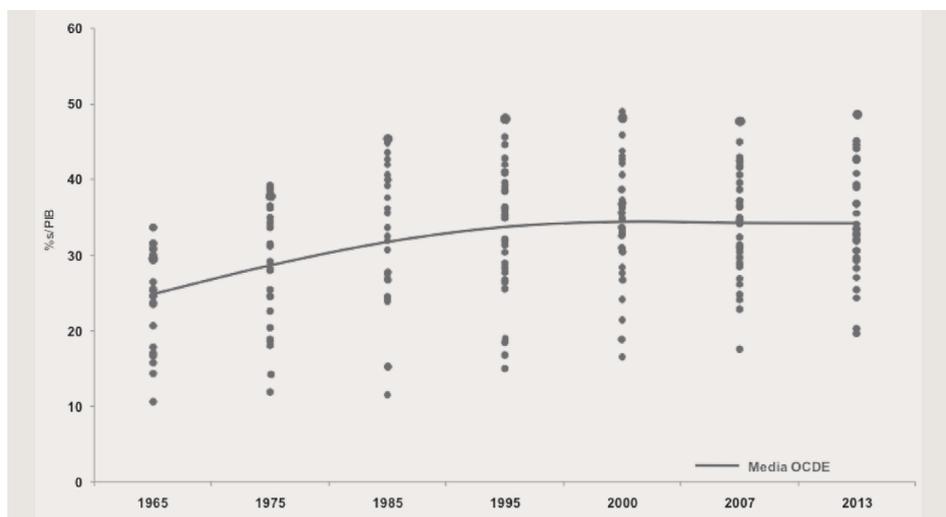
los países de la OCDE. Una perspectiva histórica amplia permite apreciar un notorio incremento de la media de la ratio entre 1965 y 1995, así como una ralentización posterior. Sin embargo, las tendencias por países no son uniformes y, de hecho, se aprecian distintas sendas entre los años 2000 y 2007.

Cuadro nº 1. **EL INDICADOR DE PRESIÓN FISCAL: LIMITACIONES Y DETERMINANTES**



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico nº 1. **EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 1965-2013 (% PIB)**



Fuente: OCDE (2014a).

Cuadro n.º 2. ORDENACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA OCDE SEGÚN TRAMOS DE MAYOR A MENOR PRESIÓN FISCAL, 1965, 1980, 2007 Y 2013 (en % PIB)

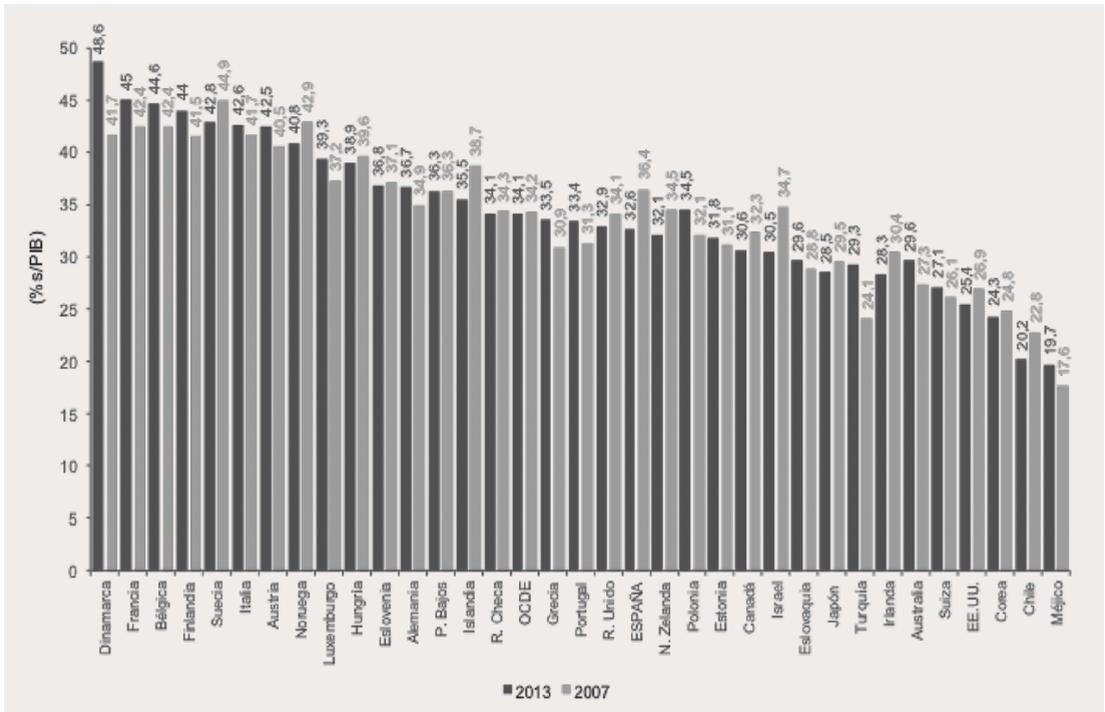
Año	1965	1980	2007	2013
> 45	1 país · Suecia (46,5)	1 país · Dinamarca (47,7)	1 país · Dinamarca (48,6)	1 país · Dinamarca (48,6)
[40,45]	5 países · P. Bajos (42,9) · Noruega (42,4) · Francia (40,1)	Dinamarca (43,0) · Bélgica (41,3)	7 países · Suecia (44,9) · Francia (42,4) · Italia (41,7) · Austria (40,5)	7 países · Francia (45,0) · Finlandia (44,0) · Italia (42,6) · Noruega (40,8)
[35,40]	4 países · Finlandia (35,7) · R. Unido (35,1)	Alemania (36,4) · Luxemburgo (35,7)	6 países · Islandia (38,7) · Eslovenia (37,1) · P. Bajos (36,3)	6 países · Hungría (38,9) · Alemania (36,7) · Islandia (35,5)
[30,35]	7 países · Francia (34,1) · P. Bajos (32,8) · R. Unido (30,4) · Dinamarca (30,0)	4 países · Austria (39,0) · Irlanda (31,0)	11 países · Alemania (34,9) · N. Zelanda (34,5) · R. Checa (34,3) · Canadá (32,3) · Estonia (31,1) · Irlanda (30,4)	10 países · Grecia (33,5) · R. Unido (32,9) · Polonia (32,1) · Estonia (31,8) · Israel (30,5) · Canadá (30,6)
< 30	15 países · Noruega (29,6) · Islandia (26,2) · Italia (25,5) · EE.UU. (24,7) · Australia (21,0) · Grecia (17,8) · Portugal (15,9) · Turquía (10,6)	9 países · Italia (29,7) · Islandia (29,6) · EE.UU. (26,4) · Suiza (25,0) · España (22,6)	9 países · Australia (29,6) · Japón (26,8) · Suiza (26,1) · Turquía (24,1) · Méjico (17,6)	10 países · Japón (29,5) · Irlanda (28,3) · Eslovenia (28,8) · EE.UU. (26,9) · Corea (24,3) · Méjico (19,7) · Chile (20,2)

Fuente: OCDE (2014a).

Por otro lado, si bien los indicadores habituales de dispersión muestran una cierta convergencia entre los años 1965 y 2007, la clasificación de los países por tramos de presión fiscal en 2007 invita a cuestionar la idea de la convergencia de las ratios impositivas en ese período (Domínguez Martínez, 2010b), lo que igualmente cabe afirmar respecto a la evolución posterior (cuadro nº 2)⁵.

De los 34 países integrantes actualmente de la OCDE, en el año 2007, casi una decena mantenían una presión fiscal inferior al 30%, mientras que 7 superaban el 40%. En dicho año, el recorrido era sumamente amplio, entre el máximo de Dinamarca, con una cifra cercana al 50% (47,7%), y el mínimo de México, que no llegaba al 20% (17,6%) (gráfico nº 2).

Gráfico nº 2. **PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2007 Y 2013**
(% PIB)



Fuente: OCDE (2014a).

⁵ La Comisión Europea (European Commission, 2011, p. 18), aun reconociendo la existencia de amplias diferencias en los niveles impositivos dentro de la UE, apunta a una disminución de la dispersión (medida por el coeficiente de variación) entre 1996 y 2007.

A raíz del desencadenamiento de la crisis económica y financiera, el nivel y la estructura de la recaudación tributaria se vieron afectados. Según Eurostat (2014), los primeros efectos de la crisis económica internacional sobre los ingresos tributarios se manifestaron en 2008. Sin embargo, las cifras reflejadas por las estadísticas oficiales no permiten diseccionar fácilmente el impacto de los distintos efectos que actuaron simultáneamente: reacción automática de la recaudación al ciclo económico, medidas discrecionales adoptadas, posible variación en el grado de eficacia recaudatoria de la administración fiscal, cambios estructurales...

La OCDE (2014) ha realizado un ejercicio de agrupación de países según la evolución de sus ratios globales entre 2007 y 2011, diferenciando cuatro categorías. El grupo mayoritario, integrado por 18 países, muestra una evolución similar a la de la media de la OCDE (disminución en 2008 y 2009, y aumento en 2010 y 2011, sin llegar a recuperar el nivel de partida); en 4 se da una disminución continuada; en 5, por el contrario, se registran aumentos notables y, finalmente, en 7 se da una notable estabilidad.

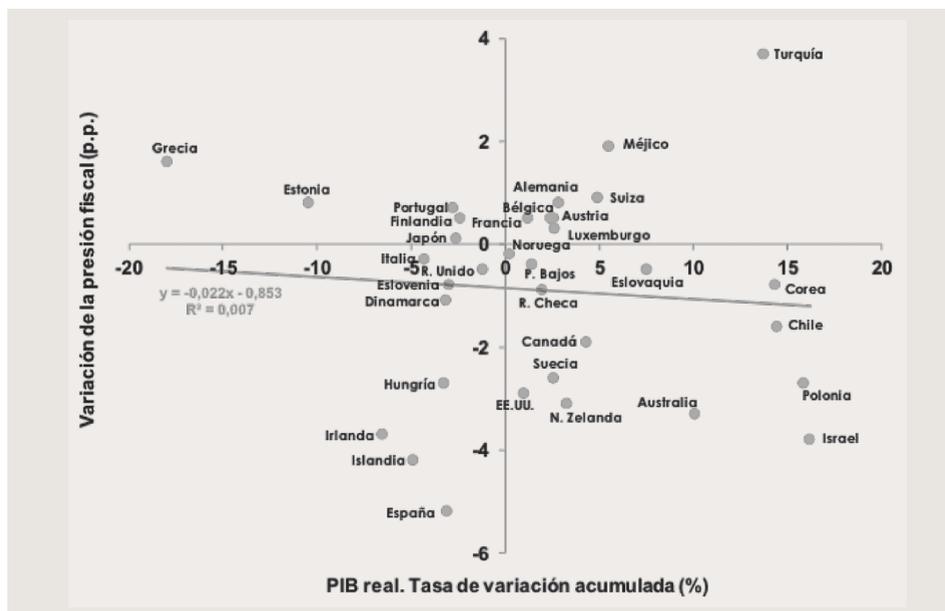
Según la Comisión Europea (European Commission, 2011, pp. 17-18), la caída de la ratio impuestos/PIB en los países de la UE-27 a raíz de la crisis económica no fue tan intensa como cabía haber esperado. Como explicación se apunta el hecho de que el origen de la recesión se localizó en gran medida en la caída de las exportaciones y de la inversión privada, en tanto que las principales bases impositivas (consumo privado y salarios) evolucionaron menos desfavorablemente que en recesiones previas. El valor más bajo desde el comienzo de la crisis se alcanzó en el año 2010 (Eurostat, 2014). Desde entonces, la carga fiscal ha aumentado debido a las medidas de consolidación fiscal (Garnier *et al.*, 2013). Es muy significativo que, en el año 2009, el valor nominal de los ingresos fiscales cayó en 32 de los 34 países de la OCDE (OCDE, 2014).

En el gráfico nº 3 se representa la relación entre la evolución del PIB y la de la ratio de presión fiscal entre 2007 y 2011. Se aprecia una considerable disparidad en la respuesta de la presión fiscal a la evolución del PIB, tanto cuando esta muestra una pauta de crecimiento como de decrecimiento. En ambos casos la tendencia a la disminución de la presión fiscal es mayoritaria.

La OCDE (2014) constata una continuación de la recuperación gradual de los ratios impositivos de las caídas observadas en casi todos los países en 2008 y 2009 a raíz de la crisis económica y financiera. De hecho, la media no ponderada de la presión fiscal de los países de la OCDE en 2013 (34,2%) es ligeramente superior a la del año 2007 (34,1%). Leblanc *et al.* (2013, p. 15) consideran que es difícil dilucidar en qué medida los aumentos en los ratios impositivos representan una recuperación cíclica, ante los problemas metodológicos existentes para determinar el *output* tendencial.

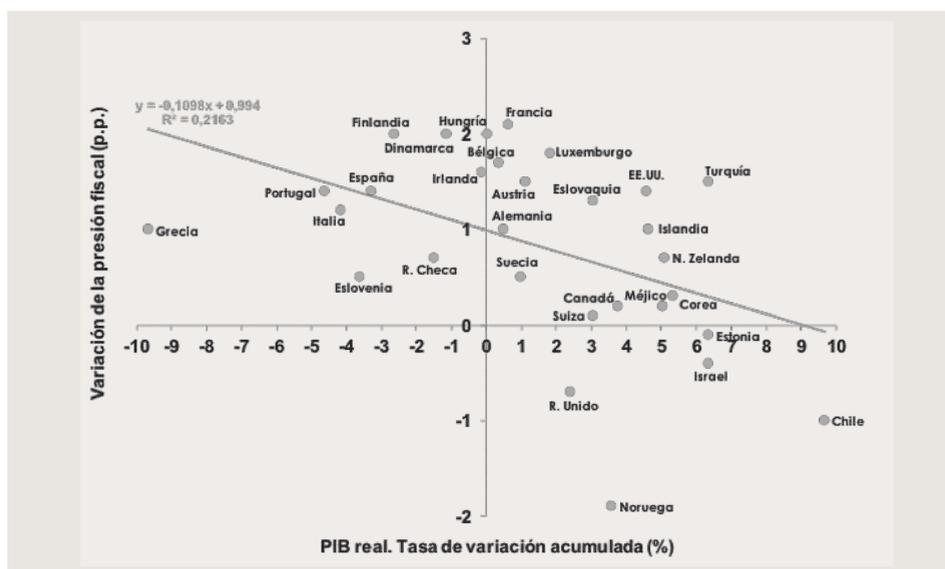
En el período 2011-2013, la ratio de la presión fiscal aumenta en todos los países donde el PIB decrece en términos reales y disminuye sólo en cinco de los países donde crece el PIB (gráfico nº 4).

Gráfico nº 3. VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2007-2011



Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

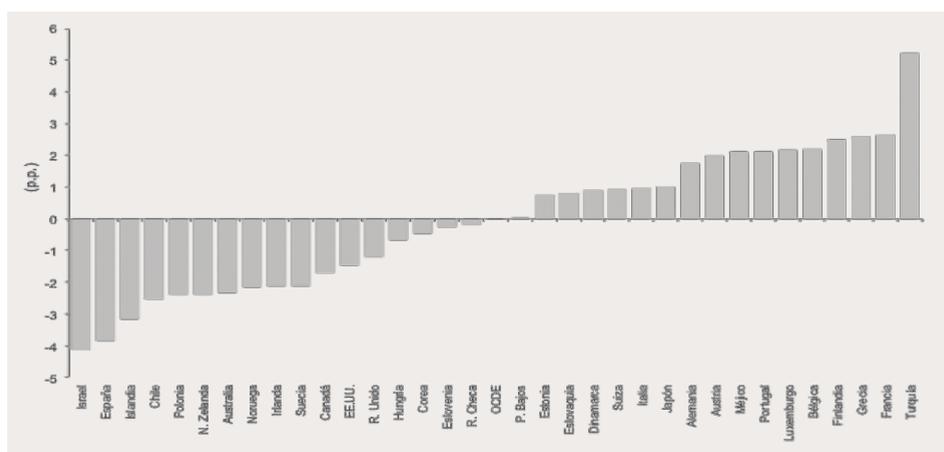
Gráfico nº 4. VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2011-2013



Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

El gráfico n° 5 refleja las variaciones en las ratios de presión fiscal por países entre 2007 y 2013, con un reparto casi simétrico entre los que presentan un incremento y los que registran un decremento de la ratio (gráfico n° 6). La variación en el período no guarda relación con el nivel de partida, ni en los casos de incremento ni en los de decremento (gráfico n° 7). En el último año, el panorama global es similar al existente en 2007, con un recorrido de casi 30 puntos porcentuales entre los países que siguen ocupando las posiciones extremas (gráfico n° 2). Los países de la OCDE individualmente considerados muestran experiencias diferentes en el período 2007-2013 (OCDE, 2014).

Gráfico n° 5. **VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2007-2013 (% PIB)**



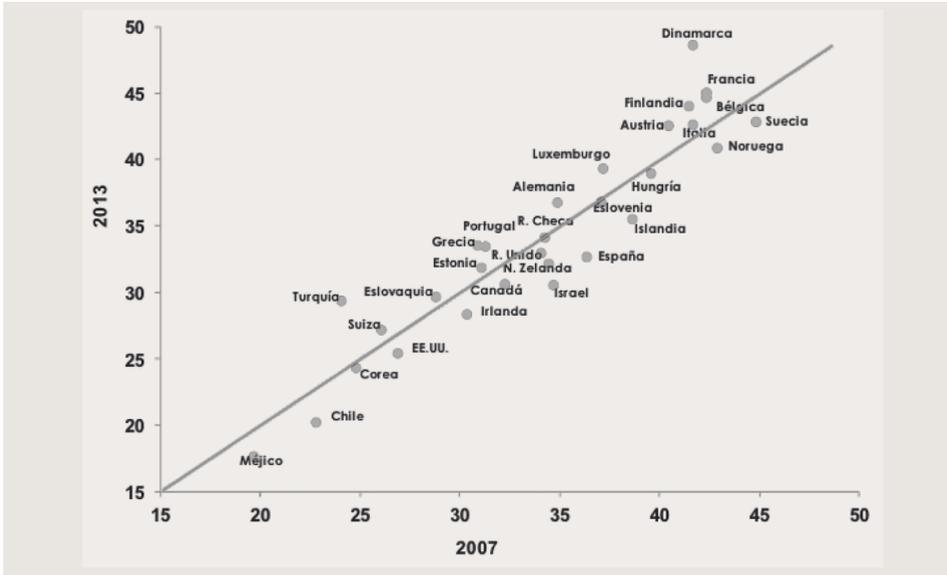
Fuente: OCDE (2014a).

Por lo que concierne a las estructurales fiscales, en 2007 más del 90% de los ingresos fiscales provenían de tres fuentes principales (impuestos sobre la renta y los beneficios, impuestos sobre bienes y servicios, y cotizaciones sociales), pero el reparto interno de tales fuentes dejaba entrever una considerable heterogeneidad entre países, que impedía incluso identificar agrupaciones significativas mediante un análisis *cluster* (Domínguez Martínez, 2010a, pp. 9-21).

La estructura de los ingresos fiscales de los países de la OCDE sigue mostrando considerables diferencias (OCDE, 2014; Pomerleau, 2014). Así, si pasamos a examinar la estructura actual de la fiscalidad por grandes categorías, observamos que hay una notable heterogeneidad (gráfico n° 8). Esta se acentúa cuando descendemos a la consideración del peso de las principales figuras impositivas (cuadro n° 3). Por otro lado, al analizar la evolución del peso de los distintos impuestos, deben tenerse presente las diferentes elasticidades de las categorías de renta al ciclo económico⁶.

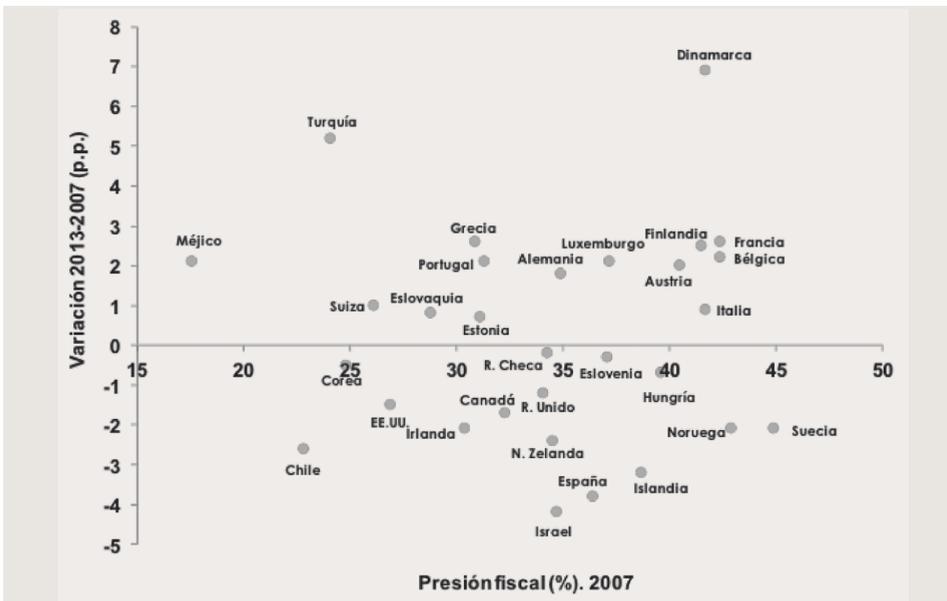
⁶ Price *et al.* (2014, p. 15) señalan que las rentas del capital son más sensibles al ciclo que las rentas del trabajo.

Gráfico nº 6. **PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2007 Y 2013 (%S/PIB)**



Fuente: OCDE (2014a).

Gráfico nº 7. **PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: NIVEL EN 2007 Y VARIACIÓN ENTRE 2007 Y 2013**



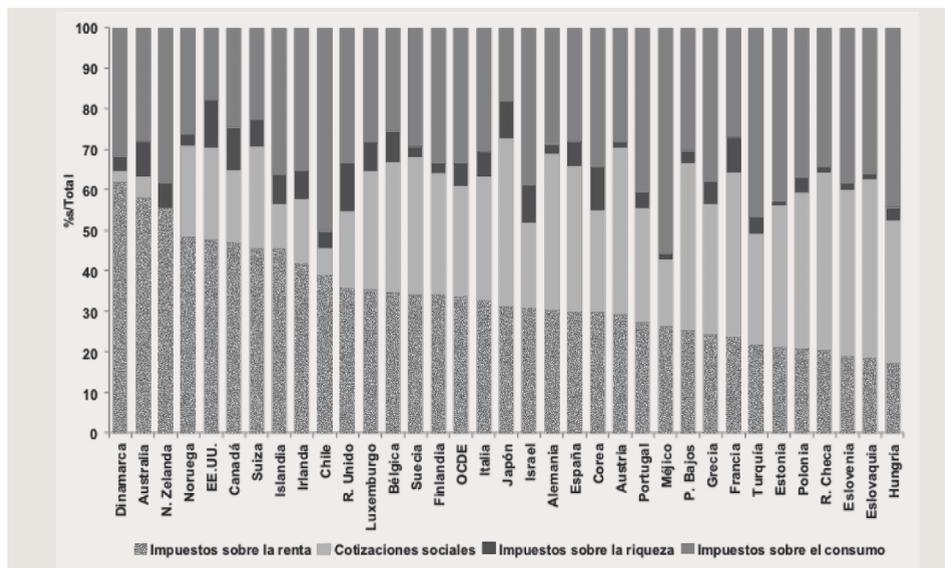
Fuente: OCDE (2014a).

**Cuadro nº 3. ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE.
2012 (PORCENTAJE SOBRE TOTAL IMPUESTOS)**

	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Impuesto sobre sociedades	Cotizaciones Sociales	Impuestos sobre la propiedad	Impuestos generales sobre el consumo	Impuestos específicos sobre el consumo	Otros impuestos sobre bienes y servicios	Otros impuestos
Alemania	28,0	5,3	41,7	2,7	12,5	9,8	0,0	0,0
Austria	24,8	5,7	44,7	1,4	12,2	9,7	0,0	1,5
Bélgica	30,4	7,5	35,0	8,2	9,0	9,8	0,0	0,1
Canadá	39,8	10,3	19,2	11,6	7,0	10,7	0,0	1,4
Chile	7,7	30,7	5,8	4,6	31,9	13,5	0,0	5,8
Corea	17,1	16,9	28,3	12,1	5,9	15,9	0,0	3,8
Dinamarca	55,8	7,0	2,8	4,2	12,8	11,4	0,7	5,3
EE.UU.	39,9	11,4	24,0	13,1	0,8	10,8	0,0	0,0
Eslovaquia	10,5	9,8	49,1	1,7	12,1	14,1	0,8	1,9
Eslovenia	18,3	4,0	47,7	2,1	9,2	18,5	0,0	0,2
España	24,8	7,3	39,3	6,8	9,1	10,6	0,0	2,1
Estonia	19,4	5,3	41,5	1,2	14,4	18,2	0,0	0,0
Finlandia	33,2	5,6	33,5	3,1	11,0	13,5	0,0	0,1
Francia	19,5	6,1	44,2	9,3	9,0	9,1	0,0	2,8
Hungría	15,7	3,8	40,2	2,7	21,4	15,7	0,0	0,5
Irlanda	38,0	10,3	17,3	7,4	12,1	14,9	0,0	0,0
Islandia	42,6	6,4	12,6	7,5	13,0	14,0	0,0	3,9
Israel	19,4	9,6	22,5	9,7	25,2	9,9	0,0	3,7
Italia	30,1	7,1	33,5	6,8	5,3	11,7	1,2	4,3
Japón	36,4	23,2	0,0	18,1	4,7	17,1	0,0	0,5
Luxemburgo	24,4	14,9	32,3	7,9	9,3	11,0	0,0	0,2
N. Zelanda	40,3	14,2	0,0	6,8	25,9	9,1	0,0	3,7
Noruega	25,1	26,4	24,4	3,1	12,3	8,7	0,0	0,0
Portugal	21,2	9,9	32,1	4,5	16,6	15,0	0,0	0,7
R. Checa	12,0	11,3	49,7	1,7	10,5	14,8	0,0	0,0
R. Unido	31,0	9,2	21,6	13,3	11,5	13,4	0,0	0,0
Suecia	30,3	7,3	35,9	2,5	15,7	8,2	0,0	0,1
Suiza	33,6	11,0	26,8	7,6	6,3	9,9	0,0	4,8
Turquía	18,6	9,5	34,0	5,4	0,0	30,2	0,0	2,3

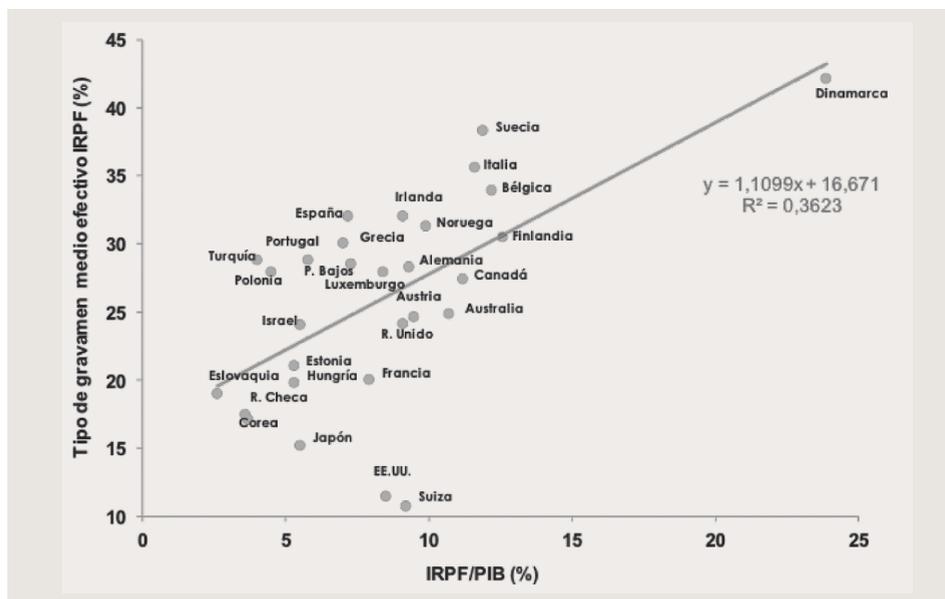
Fuente: OCDE (2014a).

Gráfico nº 8. ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2012 (PORCENTAJE SOBRE TOTAL IMPUESTOS)



Fuente: OCDE (2014a).

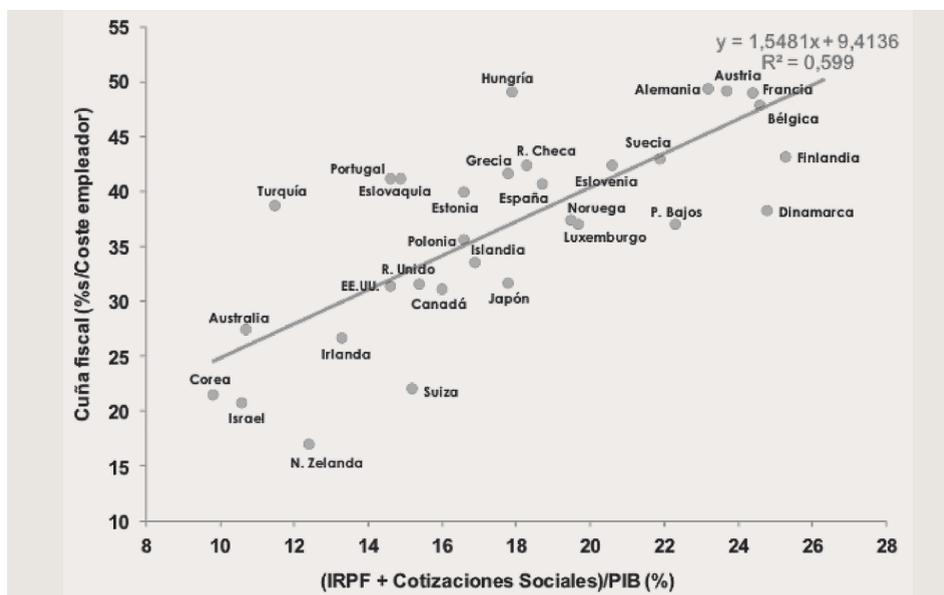
Gráfico nº 9. RATIO IRPF/PIB Y TIPO DE GRAVAMEN MEDIO EFECTIVO IRPF PARA UNA BASE LIQUIDABLE DE 100.000 \$ EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2012 (PORCENTAJES)



Fuente: OCDE (2014a) y KMPG (2013b).

Por último, como corolario de algunas de las cuestiones apuntadas, en el gráfico nº 9 se muestra la relación existente entre el tipo medio efectivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para una renta de 100.000 dólares y la ratio de la recaudación del IRPF respecto al PIB para un conjunto de países. La correlación es considerablemente baja, lo que viene a corroborar que las ratios fiscales agregadas no son indicadores perfectos de la carga efectiva soportada por grupos de contribuyentes concretos. A su vez, en el gráfico nº 10 puede apreciarse la relación entre la cuña fiscal del trabajo para un asalariado soltero con renta media y la ratio de la suma del IRPF y las cotizaciones sociales respecto al PIB. Esta última ratio tampoco es un predictor extremadamente bueno de la relevancia real de la cuña fiscal.

Gráfico nº 10. **RATIO (IRPF + COTIZACIONES SOCIALES)/PIB Y CUÑA FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2012 (PORCENTAJES)**



Fuente: OCDE (2014a y 2014b).

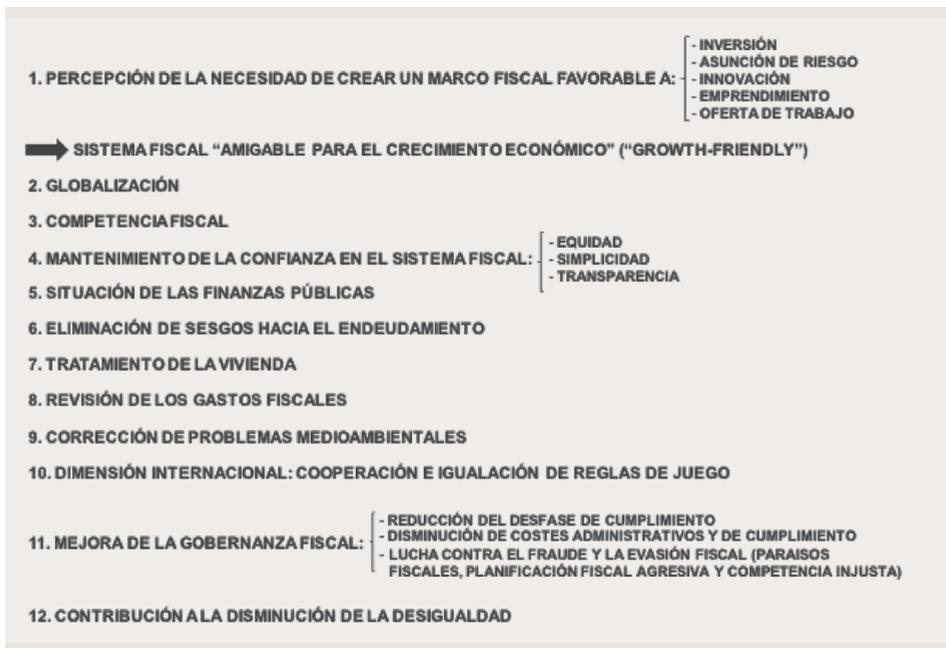
3. EL MARCO CAMBIANTE DE LOS PRINCIPIOS DE LA IMPOSICIÓN

La doctrina fiscal se ha caracterizado históricamente por notorios movimientos pendulares, particularmente entre los dos criterios nucleares para el establecimiento de un sistema impositivo, la equidad y la eficiencia. No sólo se ha ido alterando la ponderación concedida a uno u otro, sino que la mera evolución de la teoría económica ha ido modulando la propia concepción de tales criterios. Lo expresaba con claridad meridiana el profesor Victorio Valle (2009) en las conclusiones de una conferencia internacional celebrada en Málaga en el año 2009: «Todos estos hechos y

consideraciones demuestran el cambio profundo experimentado por la fiscalidad en los últimos 30 años. No solo en las figuras concretas que integran un sistema sino incluso en los principios que lo informan».

Igualmente, el mismo hacendista sintetizaba el estado del arte de los principios de la imposición a mediados de la pasada década, cuando se apreciaban las siguientes tendencias: a) auge del criterio de eficiencia; b) interpretación restrictiva de la equidad, en el sentido de defender la generalidad de los tributos, la equidad horizontal, la moderación de la progresividad, y la cesión de buena parte de la tarea redistributiva al lado del gasto presupuestario; c) reforzamiento del principio de suficiencia; d) reconocimiento de la necesidad de simplificación de las normas tributarias; e) creciente insatisfacción por los escasos logros en la coordinación fiscal internacional.

Cuadro nº 4. PRINCIPALES VECTORES DE LAS TENDENCIAS RECIENTES DE REFORMA FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE (2011); Brys et al. (2011); European Commission (2013a) y elaboración propia.

El brusco descenso a los infiernos inducido por la Gran Recesión no tardó en re-direccionar el cuadro de mando impositivo en los países occidentales desarrollados. El impacto de la crisis en un escenario cambiante en el que los desarrollos tecnológicos y los movimientos de globalización no conocen tregua y, ante un elenco de problemas sociales acuciantes, explican que se haya ampliado el abanico de vectores orientadores de los procesos de reforma fiscal. La gran cantidad de cuestiones a con-

siderar para tratar de diseñar un buen sistema impositivo en el siglo XXI, como se constata en el Informe Mirrlees (2010), da fe de la complejidad de la tarea⁷.

A partir de los informes de los organismos económicos internacionales pueden identificarse los principales vectores de las tendencias recientes de reforma fiscal en los países desarrollados (OCDE, 2011; Brys *et al.*, 2011; European Commission, 2013a). En el cuadro n° 4 se incluye una docena de ellos.

El FMI (2013) ha sintetizado el consenso surgido a raíz de la Gran Recesión sobre las medidas que podrían fortalecer los ingresos logrando al mismo tiempo que las estructuras fiscales sean más eficientes y justas (cuadro n° 5).

Cuadro n° 5. SABER CONVENCIONAL: RECOMENDACIONES PARA LA VERTIENTE DE INGRESOS DE LA CONSOLIDACIÓN

Recomendación	Fundamento
1. Explotar más completamente los impuestos sobre el consumo, ampliando la base del IVA (antes de elevar los tipos de gravamen) y revisando los niveles de las accisas.	1. La mayor parte de la diferenciación de tipos de gravamen en el IVA se fundamenta en razones distributivas que podrían lograrse mejor mediante transferencias directas; el tratamiento adecuado de los problemas medioambientales y otros aspectos requiere unos tipos impositivos altamente diferenciados en las accisas.
2. Buscar oportunidades para ampliar la base del IRPF y, aunque la mayor desigualdad puede exigir una mayor progresividad, deben evitarse tipos de gravamen marginales efectivos muy altos.	2. Las exenciones y desgravaciones siguen siendo significativas en muchos países, y su coste debe ser transparente; la elevación de los tipos efectivos puede tener efectos fuertemente adversos sobre los incentivos, en términos de actividades reales y de elusión.
3. Resistir las elevaciones de las cotizaciones sociales y considerar una combinación de la reducción en la contribución de los empleadores con un incremento en la imposición sobre el consumo –una devaluación fiscal–.	3. A menos que las mayores contribuciones se perciban como un ajuste con el derecho a mayores prestaciones, pueden tener fuertes efectos de incentivo y de empleo. Con un tipo de cambio fijo, una devaluación fiscal puede elevar las exportaciones netas –temporalmente– reduciendo el precio de las exportaciones en moneda extranjera y elevando el precio relativo de las importaciones para el consumidor nacional.
4. Respecto al IS, revisar los gastos fiscales, resistir una mayor inadecuada erosión de la base y las presiones para reducir los tipos de gravamen; reducir el sesgo hacia la financiación con deuda.	4. La intensa competencia fiscal internacional es probable que continúe, y abordarla requerirá de una robusta cooperación internacional; las distorsiones fiscales pueden poner en peligro la estabilidad financiera promoviendo un excesivo apalancamiento.

.../...

⁷ Una síntesis de las principales aportaciones contenidas en Mirrlees (2010) se realiza en Domínguez Martínez (2011). En Domínguez Martínez (2012) se contabilizan una veintena de requerimientos.

.../...

Recomendación	Fundamento
5. Aumentar los impuestos sobre la propiedad, especialmente los tributos recurrentes sobre las propiedades inmobiliarias; disminuir los impuestos sobre las transacciones.	5. Los impuestos sobre la propiedad parecen ser relativamente amigables al crecimiento y pueden servir a objetivos de equidad y de rendición de cuentas; los impuestos sobre las transacciones dificultan intercambios eficientes.
6. Implementar políticas de precios efectivos sobre el carbono, bien a través de la imposición o bien de un sistema de subasta de derechos de emisión; eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles y revisar los impuestos medioambientales de manera más general.	6. Las medidas de aplicación de precios son esenciales para promover la mitigación eficiente y son así una fuente de ingresos particularmente eficiente; las subvenciones a los combustibles están muy deficientemente centradas respecto a los fines distributivos.
7. En el sector financiero, adoptar medidas tributarias para desincentivar la volatilidad de la financiación así como para la financiación de mecanismos de resolución mejorados; contrarrestar la exención de los servicios financieros en el IVA adoptando un impuesto sobre actividades financieras (IAF).	7. Estas medidas asegurarían una «contribución sustancial y justa» de las instituciones financieras a los costes fiscales de sus problemas y fallos: como un impuesto sobre la suma de los salarios y los beneficios de las instituciones financieras, un IAF ofrecería un arreglo, aunque imperfecto, para una importante distorsión en el IVA.
8. Fortalecer el cumplimiento fiscal identificando y actuando sobre los desfases de cumplimiento, la planificación fiscal agresiva y el abuso de los centros <i>offshore</i> .	8. La mejora del cumplimiento fiscal promovería la equidad y reduciría las distorsiones.

Fuente: FMI (2013).

En este contexto, viene prestándose una creciente importancia a la noción de calidad de la imposición, que se refiere «al diseño de la política impositiva para alcanzar los objetivos deseados de la política económica, y al mismo tiempo promover el crecimiento económico, minimizando las distorsiones y reduciendo el coste de la recaudación tributaria» (European Commission, 2011, p. 47).

Las recomendaciones tienden a apoyar la disminución de la carga fiscal sobre el trabajo, acompañada, a fin de lograr la neutralidad recaudatoria, por una elevación de los gravámenes sobre el consumo, la propiedad inmobiliaria y las actividades contaminantes (European Commission, 2013a, p. 15).

Otras directrices subrayan la necesidad de mejorar el cumplimiento fiscal, a partir de una acción sistemática para reducir la economía sumergida, combatir la evasión fiscal y potenciar la eficacia de la administración tributaria. Asimismo, la eliminación del sesgo del impuesto sobre sociedades (IS) a favor de la financiación con deuda representa una posición de consenso, también extensiva a las economías familiares en relación con la adquisición de viviendas (European Commission, 2013a, p. 15). La reforma de la imposición sobre la vivienda y el sector inmobiliario se concibe como una vía para impedir la recurrencia de los riesgos financieros en el sector inmobiliario (Garnier *et al.*, 2013). Recientemente también viene propugnándose la

aplicación de políticas impositivas favorecedoras de las cualificaciones profesionales de los empleados (OCDE, 2014c).

La apelación a un fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir la evasión fiscal es cada vez más intensa en un marco de globalización económica y financiera. La Comisión Europea (European Commission, 2013d) ha propuesto un conjunto de medidas a escala nacional, comunitaria y global.

Aun cuando hasta ahora venía admitiéndose que no podía cuestionarse la actuación de los contribuyentes en tanto permanecieran dentro del marco legal, incluso aprovechando sus ventajas o huecos, en los últimos años la sustancia o la intención de la propia ley ha llegado a ser de mayor importancia que nunca a la hora de decidir lo que está permitido a los contribuyentes. Como advierte Kielstra (2014, pp. 12-13), las posiciones fiscales que superen un estricto escrutinio legal pueden parecer inapropiadas para el público. La equidad aparece así como un concepto social más que puramente legal. Como se afirma en KPMG (2013, p. 3), «un resultado adicional de la crisis financiera es un nuevo foco sobre el vínculo entre la imposición y la moralidad». A este respecto, Leblanc *et al.* (2013) consideran que la incidencia del menor crecimiento económico en los estándares de vida y el mayor desempleo han ocasionado que el electorado sea menos tolerante con la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva⁸. En este marco, Owens (Kielstra, 2014, p. 14) sostiene que si hay un concepto que dominará la imposición en los próximos años, será la transparencia, uno de los efectos positivos de la crisis financiera global (Kuhn, 2014a)⁹.

4. LA PRAXIS DE LAS MEDIDAS FISCALES

Acotar el contorno de las reformas fiscales no puede decirse que sea una tarea fácil. No en vano, como ha señalado la OCDE, los países desarrollados han estado inmersos, ya antes de la citada crisis, en un proceso de reforma fiscal cuasipermanente.

Si la propia dinámica económica, social y política difícilmente permite en condiciones normales afrontar procesos de reforma fiscal de manera sistemática, sosegada y ordenada, la perentoriedad de los problemas en una fase tan delicada como la originada por la crisis económica y financiera internacional no ha sido un aliado demasiado efectivo para favorecer procesos reformadores de tales características. Así, muchas de las medidas fiscales puestas en práctica han venido dictadas por la urgencia de frenar el deterioro de las cuentas públicas, el objetivo de evitar situaciones crí-

⁸ Saint-Amars (2014) señala que los individuos que soportan elevadas cargas impositivas no pueden comprender cómo estas pueden ser eludidas por las multinacionales.

⁹ En mayo de 2014, un grupo de 47 países suscribieron un acuerdo para compartir la información fiscal. El catalizador de los acuerdos que se están adoptando a escala internacional en este ámbito es la puesta en marcha por Estados Unidos en 2010 de la «Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA), que contempla la aplicación de sanciones a las instituciones financieras que incumplan obligaciones de información respecto a sus clientes estadounidenses (The Economist, 2014a).

ticas en el orden institucional internacional o el deseo de satisfacer demandas de un electorado enervado por la situación de crisis y la incapacidad de los poderes públicos para ponerle fin.

Cuadro n° 6. MEDIDAS FISCALES EN PAÍSES DE LA OCDE, 2010-2013

Impuesto	IRPF		IS		IVA		Cotizaciones sociales		Accisas		Impuestos sobre la propiedad	
	Tipo	Base	Tipo	Base	Tipo	Base	Tipo	Base	Tipo	Base	Tipo	Base
Alemania		▼					▼		▲			
Australia		▲		▼				▼				
Austria		▲		▲		▲		▲	▲			
Bélgica	▲	▲		▲		▲	▲		▲		▲	▲
Canadá	▲	▲	▼						▲			
Corea	▲	▲	▲									
Dinamarca	▲	▲		▲		▲			▼	▲		
Eslovaquia	▲	▲	▲		▲		▲	▲	▲			
Eslovenia	▲		▼						▲			
España	▲	▲		▲	▲				▲		▲	
EE.UU.	▲	▲					▲					
Finlandia	▲	▲	▼		▲				▲			
Francia	▲	▲	▲		▲	▲	▲		▲			
Grecia	▲	▲	▲		▲	▲	▲		▲		▲	
Islandia		▲	▲			▲	▲		▲			
Irlanda	▲	▼			▲	▼	▼		▲		▲	
Israel	▲	▲	▼		▲		▲		▲			
Italia	▲			▼	▲				▲			▲
Japón			▼									
Noruega												▲
N. Zelanda	▼		▼		▲				▲			
P. Bajos	▲	▼	▼		▲				▲		▼	
Portugal	▲	▲	▲		▲		▲		▲		▲	
R. Checa	▲	▲		▲	▲		▼	▼	▲			
R. Unido	▼	▲	▼	▼	▲		▲		▲		▲	
Suecia		▼	▼						▲			
Suiza		▼			▲							

Fuente: FMI (2013).

Si ya anteriormente el acarreo histórico había puesto en jaque el principio impositivo de congruencia y sistematización, el aluvión de medidas deslavazadas puestas en marcha no ha hecho sino alejar los sistemas impositivos de los cánones marcados por ese principio. En su capítulo de conclusiones, el Informe Mirrlees (2010) propugna que el sistema impositivo debe tener una estructura coherente basada en principios económicos claramente definidos. Sin embargo, no faltan comentaristas que consideran que los sistemas tributarios han dejado de ser sistemas. Así lo expresa con rotundidad Tim Harford (2013) al valorar las directrices del citado Informe: «en lugar de eso [ser un sistema con partes interconectadas que actúan conjuntamente para alcanzar un fin global], el sistema impositivo es un laberinto para los usuarios ordinarios, una fábrica de dinero para la industria del asesoramiento fiscal y una bolsa llena de golosinas diversas para los sucesivos Ministros de Hacienda».

El FMI (2013) ofrece un resumen de las medidas fiscales aplicadas en el período 2010-2013 (cuadro nº 6), y concluye que, en relación con las recomendaciones, el balance es mixto¹⁰.

A su vez, Leblanc *et al.* (2013, p. 19) proporcionan una síntesis de los cambios introducidos en los tipos de gravamen de los impuestos más relevantes en el período 2007-2013: a) el tipo máximo del IRPF se aumentó en 18 de los 34 países de la OCDE, se mantuvo inalterado en 9 y se redujo en 7; b) el tipo estándar del IS disminuyó en 19 países, no se alteró en 9 y aumentó en 6; c) el tipo general del impuesto sobre el valor añadido (IVA) se elevó en 18 países, se mantuvo en 15 y se redujo en 1. Es de nuevo difícil identificar unas tendencias claras a partir de los cambios reseñados, si bien, obviamente, la valoración de estos no puede prescindir de la consideración de las situaciones de partida en términos comparativos.

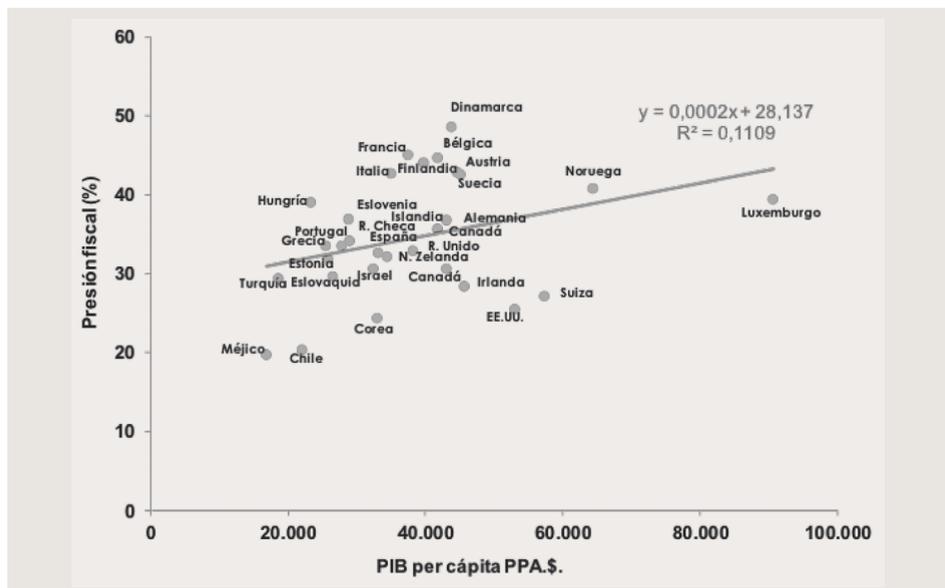
5. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA FISCALIDAD

Son numerosas las relaciones económicas en las que la fiscalidad juega un papel potencialmente relevante. Con fines meramente ilustrativos, se efectúa una aproximación gráfica a algunas relaciones económicas con un protagonismo potencial de la fiscalidad.

A este respecto, se constata una correlación estadística muy reducida o prácticamente nula entre: a) la presión fiscal y el PIB per cápita (gráfico nº 11); b) la variación de la presión fiscal y el crecimiento económico (gráfico nº 12); c) la cuña fiscal del trabajo y la tasa de paro (gráfico nº 13).

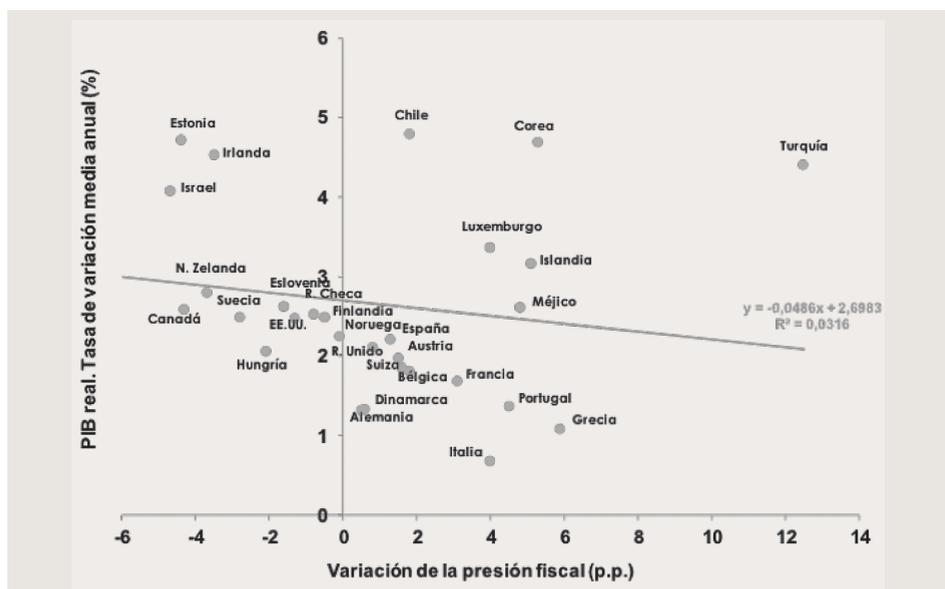
¹⁰ En European Commission (2011) se exponen las medidas tributarias adoptadas con posterioridad a la crisis económica en los países de la UE.

Gráfico nº 11. RELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL Y PIB PER CÁPITA EN PPA. PAÍSES OCDE. 2013



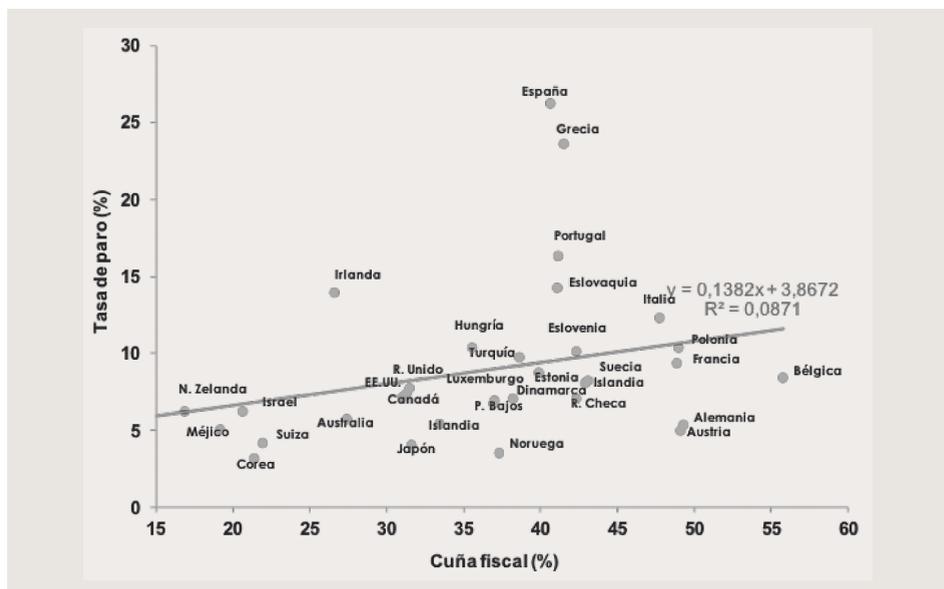
Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

Gráfico nº 12. VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 1995-2013



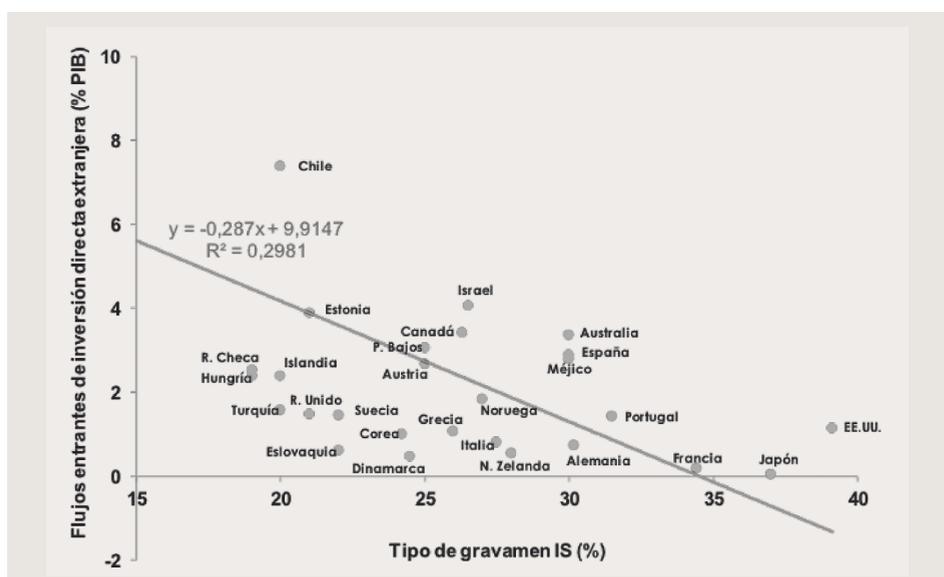
Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

Gráfico nº 13. RELACIÓN ENTRE LA CUÑA FISCAL DEL TRABAJO Y LA TASA DE PARO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2013



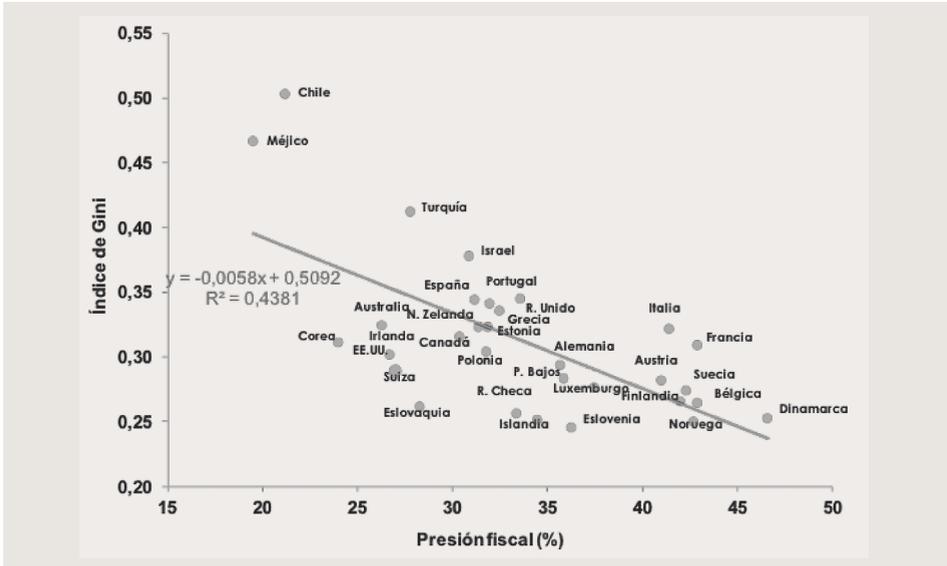
Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

Gráfico nº 14. RELACIÓN ENTRE TIPOS DE GRAVAMEN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES Y FLUJOS ENTRANTES DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2013



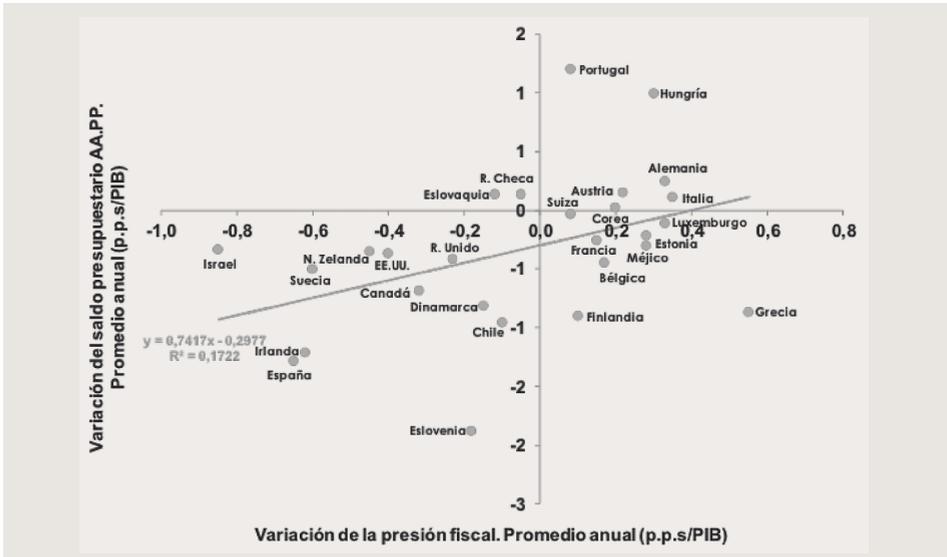
Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

Gráfico nº 15. RELACIÓN ENTRE LA PRESIÓN FISCAL Y EL ÍNDICE DE GINI EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2011



Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

Gráfico nº 16. RELACIÓN ENTRE LA PRESIÓN FISCAL Y EL SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS AA.PP. EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2007-2013



Fuente: OCDE (2014a y 2014d).

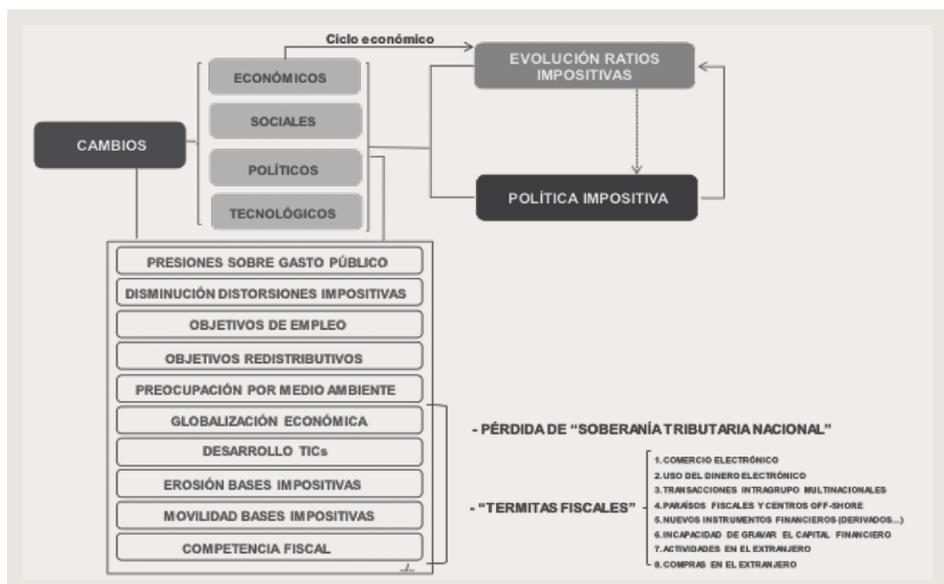
A su vez, se aprecia una correlación negativa notable entre: a) el tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades y los flujos entrantes de inversión directa extranjera (gráfico nº 14)¹¹; b) la presión fiscal y la magnitud del índice de Gini (gráfico nº 15)¹².

En el gráfico nº 16 se muestra la relación entre la evolución de la presión fiscal y del déficit público, en promedio anual, a lo largo del período 2007-2013. Las variaciones en las ratios de presión fiscal son inferiores a las registradas en las del saldo presupuestario.

6. PROBLEMAS Y RETOS ACTUALES EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD

No puede decirse que los *policy makers* se enfrenten a una tarea sencilla en el terreno de la fiscalidad. El inventario de problemas y retos que penden sobre la política impositiva es ciertamente extenso. Cualquier observador de la realidad tributaria puede constatar la existencia de un abanico de cuestiones que afectan de manera general al conjunto de la imposición. En los últimos años, al margen de las presiones sobre el gasto público, vienen manifestándose diversas fuerzas que condicionan la política impositiva (cuadro nº 7).

Cuadro nº 7. CONFIGURACIÓN DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS: FACTORES CONDICIONANTES



Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Una investigación de la Comisión Europea (Barrios *et al.*, 2014) concluye que los sistemas impositivos generan diferentes incentivos para la actividad industrial entre países, mientras que son relativamente neutrales con respecto a la composición sectorial de las actividades productivas.

¹² Según la OCDE (2008), las prestaciones sociales dinerarias y los impuestos directos disminuyen la desigualdad en una cuarta parte, en tanto que los servicios públicos reducen esta última en una quinta parte.

La globalización y otros desarrollos conexos están provocando de facto una pérdida de la soberanía tributaria nacional, en un contexto en el que, como señalaba Tanzi (2000), «las termitas fiscales están royendo afanosamente los cimientos de los sistemas tributarios tradicionales». A este respecto, cabe destacar la falta de adaptación de los sistemas fiscales, concebidos para una época en la que había una menor interconexión económica, a un escenario radicalmente distinto. La asimetría existente entre la evolución económica y la de las instituciones políticas actúa como una potente rémora para abordar los problemas actuales.

La planificación fiscal agresiva es una de esas termitas, como bien acreditan los conocidos casos de Starbucks, Amazon y Google, compañías que no hace mucho fueron acusadas de manipular sus cuentas para reducir el impuesto sobre sociedades pagado en Gran Bretaña (FMI, 2013, p. 47; Domínguez Martínez, 2014)¹³.

El problema planteado no es sólo una cuestión de ilegalidad. El aspecto clave, como señala Kielstra (2014), es cómo el marco fiscal existente, basado en unos principios desarrollados hace muchas décadas, puede aplicarse de manera efectiva a multinacionales que operan en un entorno globalizado (FMI, 2013, p. 31)¹⁴. Pero el FMI (2013, p. 33) recuerda que muchos de los esquemas que facilitan la erosión de bases y el desplazamiento de beneficios no son huecos no intencionados, sino que están ahí para asegurar una ventaja nacional¹⁵. De hecho, Kay (2012) ha llegado a afirmar que la competencia entre países lo es menos para atraer actividad empresarial que para atraer ingresos fiscales.

Picciotto y Shaxson (2012) han destacado cómo algunas multinacionales pueden llevar a cabo una competencia local artificiosa al valerse de un factor, la tributación, que no tiene nada que ver con la productividad económica. Además, actúan como usuarios gratuitos de una serie de servicios públicos que son sufragados por otros. Por otro lado, vienen sido objeto de gran atención las operaciones de fusión entre grandes compañías, en buena medida por razones fiscales, a fin de aprovechar las ventajas de la denominada «inversión irlandesa» (Houlder, Boland y Politi, 2014)¹⁶.

¹³ Incluso se ha señalado que «la tecnología está alcanzando rápidamente la misma reputación que la banca, de ser dependiente de la asistencia» (Gapper, 2014). Para corregir la situación, en el Reino Unido está prevista la aplicación de un impuesto sobre los beneficios desviados, conocido popularmente como el «impuesto Google» (Financial Times, 2014b). No han tardado en aparecer opiniones que apuntan algunas dificultades en la aplicación de este impuesto (Shrimley, 2014).

¹⁴ El problema no es nuevo. Ya en su mensaje especial al Congreso sobre la imposición, el presidente John F. Kennedy (1961) señalaba que «desde hace algunos años hemos presenciado sustanciales salidas de capital de Estados Unidos hacia compañías de inversión creadas en el extranjero cuya principal justificación radica en los beneficios fiscales que su método de operación produce».

¹⁵ Particularmente contundente se muestra Sachs (2013) cuando afirma que «la verdad más oscura es que los paraísos fiscales no son desfases en el sistema financiero mundial; son el sistema».

¹⁶ Dicha estructura permite explotar las diferentes definiciones de residencia según las legislaciones fiscales de Estados Unidos e Irlanda para desplazar los beneficios desde Irlanda a Bermudas, con la interposición de una filial radicada en Holanda. Recientemente se han puesto en marcha iniciativas en Esta-

Diversos estudios han puesto de relieve los factores condicionantes de la implementación de una reforma fiscal (Brys, 2011): a) las reglas y los compromisos internacionales; b) las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, a tenor de las conexiones entre las figuras impositivas; c) las dificultades inherentes a toda fase de transición entre diferentes estructuras fiscales, que, de hecho, actúan como un potente freno ante posibles cambios radicales; d) las restricciones que impone la capacidad de administración; e) factores político-institucionales, entre los que el papel de los «votantes decisivos» puede ser particularmente apreciable.

La mejora de la denominada gobernanza fiscal es, así, una de las exigencias ineludibles de los nuevos tiempos. Dicha mejora debe orientarse a la disminución del desfase de cumplimiento minimizando al mismo tiempo los costes administrativos. Dentro de este mismo apartado se sitúa la lucha contra el fraude y la evasión fiscal (planificación fiscal agresiva, paraísos fiscales y competencia injusta) (European Commission, 2013d).

La disminución de los costes de cumplimiento es otro de los focos de atención, pero que, en la práctica, queda desechada como objetivo¹⁷. No faltan autorizadas opiniones que alertan sobre la relevancia de tales costes, como la de Johnson (2014), quien sostiene que si hay algo que estimula la elusión fiscal es la complejidad y el mal diseño impositivo. Las críticas sobre la inestabilidad normativa del sistema fiscal se multiplican en numerosos países: «¿Cómo puede alguien adoptar decisiones sensatas a largo plazo en un marco de incertidumbre? Sin un claro sentido de la dirección, continuarán cometándose costosos errores... La política impositiva es algo demasiado importante como para improvisar continuamente», asevera igualmente Johnson (2014).

Por otro lado, ante el aumento de la desigualdad, se plantea la cuestión de si existe margen para que quienes tienen los mayores niveles de renta y riqueza contribuyan más sin ocasionar un daño indebido a la eficiencia (FMI, 2013). Según la Co-

dos Unidos para acabar con el «agujero de la inversión fiscal» (Financial Times, 2014a). A este respecto, el presidente Obama ha presentado la propuesta de aplicar un «impuesto de transición» del 14% sobre los beneficios aparcados por las grandes compañías estadounidenses en territorios de baja tributación (Murphy *et al.*, 2015; Financial Times, 2015). La política industrial basada en las ventajas fiscales ha comenzado a recibir críticas en Irlanda (Stewart, 2014), e incluso el gobierno irlandés planea poner fin al mencionado régimen, aunque introduciendo nuevas ventajas en relación con los beneficios asociados a la propiedad intelectual registrada en el referido país (The Economist, 2014b). Asimismo, la Comisión Europea ha cuestionado el aprovechamiento de ventajas fiscales en Irlanda y Luxemburgo por las multinacionales (Barker *et al.*, 2014; Barker y Houlder, 2014).

¹⁷ Ha llegado a señalarse (PwC, 2014) que los cambios en los aspectos administrativos del sistema fiscal parecen tener mucho mayor impacto potencial sobre el crecimiento económico que las diferencias en la cantidad de impuestos pagados. La explicación puede radicar en el reciclaje de los ingresos tributarios dentro de las economías para sostener un gasto público que puede ser positivo para el crecimiento. En cambio, la administración y la complejidad del sistema impositivo se añaden a la carga global sobre la sociedad sin ningún beneficio compensatorio.

misión Europea (European Commission, 2013a, p. 84), la efectividad de la redistribución basada en unos altos niveles de imposición puede ser reducida¹⁸.

Cuadro nº 8. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1965-2012). ESTIMACIÓN CON DATOS DE PANEL DINÁMICOS

Variables Independientes	Variable dependiente: presión fiscal (%) (**, * significativo al 1% y 5%, respectivamente t-estadístico entre paréntesis)
Ln PIB per cápita en PPA (\$)	0,069** (3,03)
Riqueza neta de los hogares/PIB (%)	0,078* (1,96)
Población Activa/Población Total (%)	0,268** (2,64)
Consumo Privado/PIB (%)	0,125** (3,15)
Beneficios empresariales/PIB (%)	0,112* (2,09)
Tipo marginal máximo del impuesto de la renta de las personas físicas (%)	0,003** (3,65)
Tipo de gravamen del impuesto sobre beneficios empresariales (%)	0,002** (3,36)
Tipo de gravamen del impuesto sobre el valor añadido (%)	0,006** (2,89)
Gasto público/PIB (%)	0,859** (3,23)
Tests de autocorrelación serial:	
AR1	0,000
AR2	0,191
Test de Sargan (2 pasos)	0,197
Número de observaciones: 1.295	

Número de retardos incorporados en la estimación: 5.

Instrumentos: 2 a 5 retardos de la variable dependiente; 1 a 6 retardos de las variables independientes, a excepción de las de carácter cualitativo.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Una defensa de una mayor redistribución por la vía impositiva se efectúa en Godar *et al.* (2014).

Cuadro nº 9. NIVELES DE EQUILIBRIO DE LA PRESIÓN FISCAL ESTIMADA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1965-2013) MEDIANTE DATOS DE PANEL DINÁMICOS

País	Niveles de equilibrio	Desviaciones (Valor observado en 2013-Nivel de equilibrio)
Alemania	35,8	0,9
Australia	26,4	0,9
Austria	42,0	0,5
Bélgica	41,7	2,9
Canadá	31,1	-0,5
Corea	24,1	0,2
Dinamarca	45,8	2,8
EE.UU.	22,8	2,6
Eslovaquia	27,6	2,0
España	32,0	0,6
Finlandia	43,1	0,9
Francia	43,8	1,2
Grecia	31,0	2,5
Hungría	38,2	0,7
Irlanda	26,4	1,9
Islandia	35,2	0,3
Italia	42,1	0,5
Japón	29,0	0,5
Luxemburgo	38,2	1,1
Méjico	18,0	1,7
N. Zelanda	34,1	-2,0
Noruega	42,1	-1,3
P. Bajos	36,0	0,3
Polonia	33,8	-1,7
Portugal	30,5	2,9
R. Checa	33,7	0,4
Reino Unido	33,8	-0,9
Suecia	43,5	-0,7
Suiza	25,9	1,2
Turquía	28,7	0,6

* Valor observado correspondiente a 2012.

Fuente: *Elaboración propia.*

En este mismo orden de cosas, el FMI (2013, p. 55) ha reavivado los enfoques relativos al esfuerzo fiscal, a partir de la aplicación de diferentes metodologías. Para la media de los países de la OCDE, el esfuerzo fiscal estimado es del 70%. El FMI (2013, p. 17) considera que, con escasas excepciones, el margen para aumentar los ingresos es limitado e invita a dar preferencia a la ampliación de las bases imponibles y al gravamen de las externalidades negativas en lugar de subir los tipos imposi-

tivos. Por su parte, la Comisión Europea (European Commission, 2013a) ha introducido una metodología para evaluar la capacidad del sistema impositivo para apoyar el proceso de consolidación presupuestaria. Básicamente, se considera que existe potencial en tal sentido si la ratio de presión fiscal es relativamente baja y al mismo tiempo hay margen para aumentar los impuestos menos distorsionantes.

En este contexto, la estimación econométrica que hemos llevado a cabo, a partir de datos de panel dinámicos referentes al período 1965-2012, para el conjunto de países de la OCDE, muestra que la presión fiscal depende positivamente de la dinámica seguida por el gasto público en una relación cercana a 0,9 en el largo plazo. Del mismo modo, ejercen una influencia positiva significativa las diferentes variables aproximativas de la magnitud de las bases imponibles de los principales impuestos (PIB, riqueza neta de los hogares, consumo privado, beneficios empresariales y población activa) medidas en términos relativos. Por otro lado, el valor de la presión fiscal se ve asimismo condicionado por los tipos de gravamen del IS y del IVA y el tipo marginal máximo del IRPF (cuadro nº 8). Finalmente, en el cuadro nº 9 se recogen las diferencias entre los valores observados de la presión fiscal en 2013 y los estimados como niveles de equilibrio a partir del referido modelo.

7. LÍNEAS Y OPCIONES DE REFORMA FISCAL

Todo lo anterior explica y justifica sobradamente que la agenda de la reforma fiscal esté más ocupada que nunca. Hace algunos años, Tanzi proclamó al IVA como la mayor innovación «tecnológica» en el campo fiscal desde mediados del siglo XX. Aunque, efectivamente, no se han registrado grandes innovaciones posteriores, la inventiva fiscal sigue a ritmo sostenido. Aun cuando en algún momento pudiera haberse creído que los «tax handles» estaban copados o agotados, en absoluto ha resultado ser así en la práctica. Modernamente se está imponiendo la noción de «espacio fiscal» (European Commission, 2013a, p. 41), en línea con lo señalado anteriormente.

La fertilidad de las propuestas fiscales es más que notable. No es de extrañar, pues, que el *portfolio* de las reformas fiscales esté plagado de opciones, nuevas o viejas (Domínguez Martínez, 2003). A modo de síntesis, en el cuadro nº 10 se recoge un inventario de las más relevantes, aderezadas con otras secundarias¹⁹.

Por lo que se refiere al IRPF, podría caracterizarse como un impuesto a la búsqueda de un modelo, sin llegar a ajustarse plenamente a ninguno de los propuestos a lo largo de tiempo (Domínguez y López, 2008). La controversia sigue abierta sin visos de que pueda cerrarse a corto plazo. Lo que sí parece claro es que el IRPF se ha erigido ganador de la batalla librada desde hace ya bastantes décadas por el impuesto sobre el gasto, a pesar de la superioridad de este impuesto, si se aplica el

¹⁹ El detalle de las reformas más recientes en los países de la Unión Europea se ofrece en European Commission (2011; 2012; 2013e; 2014b).

criterio de equidad desde el punto de vista del ciclo vital²⁰. No se sabe si en un movimiento pendular que llega para quedarse, se evidencia un énfasis renovado en la progresividad, sin que falten propuestas de indiciar los tipos impositivos en función de los indicadores de desigualdad (Shiller, 2012; European Commission, 2013a). El panorama internacional es diverso, tanto en lo concerniente a los tipos máximos aplicables como al número de tramos de la escala de gravamen. El modelo lineal, aunque un tanto menguado en su expansión, que otrora se antojaba imparable, está más extendido de lo que una primera impresión pudiera dar a entender (Domínguez Martínez, 2014).

Cuadro nº 10. PRINCIPALES OPCIONES FISCALES

ÁMBITO/CATEGORÍA	FIGURAS IMPOSITIVAS/REFORMAS
RENTA	<ul style="list-style-type: none"> - IRPF: <ul style="list-style-type: none"> - EXTENSIVO - DUAL - LINEAL - NEGATIVO - TIPO MÁXIMO ÓPTIMO - INDICIACIÓN DE TIPOS A LA DESIGUALDAD - SUPRESIÓN DEL IRPF
BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> - IS: <ul style="list-style-type: none"> - ACE - CBIT - CASH-FLOW - IS: DECLARACIÓN UNITARIA "MUNDIAL" PARA MULTINACIONALES
CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> - IMPUESTO SOBRE EL GASTO PERSONAL - IVA: TRATAMIENTO UNIFORME DEL CONSUMO - VARIANTES DEL IVA: CVAT, VIVAT
EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> - "DEVALUACIÓN FISCAL": ↓ CSS vs. ↑ IVA
RIQUEZA	<ul style="list-style-type: none"> - TIPO IMPOSITIVO "ÓPTIMO" EN ISD - ↑ FISCALIDAD s/ PROPIEDAD INMOBILIARIA - IMPUESTO GLOBAL PROGRESIVO SOBRE EL PATRIMONIO - LEVA SOBRE EL CAPITAL
MEDIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> - IMPUESTOS "VERDES" - AJUSTE DE LA CARGA TRIBUTARIA AL IMPACTO CONTAMINADOR
TURISMO	<ul style="list-style-type: none"> - IMPUESTO s/ ESTANCIAS TURÍSTICAS
SISTEMA FINANCIERO	<ul style="list-style-type: none"> - IMPUESTO SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS - IMPUESTOS SOBRE: DEPÓSITOS/DEUDA/BALANCES BANCARIOS - IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES FINANCIERAS
NUEVAS TECNOLOGÍAS	<ul style="list-style-type: none"> - GRAVAMEN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO - IMPUESTO SOBRE MENSAJES DE TELEFONÍA MÓVIL - IMPUESTO SOBRE CORREOS ELECTRÓNICOS
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> - "FAT TAX" - ↑ TRIBUTACIÓN s/ BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Fuente: Elaboración propia.

Se han desarrollado modelos con objeto de identificar los tipos de gravamen máximos en el IRPF que permitan una maximización de la recaudación. Tales tipos se sitúan entre el 50% y el 60%, pero las estimaciones son altamente dependientes de la ponderación que se atribuya al bienestar de las personas ricas (FMI, 2013)²¹. En la práctica, de 2003 a 2009 se observa, con carácter general, una reducción gra-

²⁰ Kay (2014) sigue considerando que el gravamen del consumo, cualquiera que sea la fuente de dinero que lo financie, es la forma menos objetable de gravar las herencias.

²¹ Algunas estimaciones de tipos del orden del 70%-80% se basan en la asignación de una ponderación nula al bienestar de las personas muy ricas (FMI, 2014).

dual de los tipos máximos del IRPF, pero la tendencia a su incremento se retoma en años posteriores (KPMG, 2013)²².

Por lo que respecta el IS, la propuesta basada en otorgar la deducibilidad de la retribución de los fondos propios («ACE»: «allowance for corporate equity») ha sido explorada por algunos países. En contraposición, la fórmula del CBIT (*comprehensive business income tax*) se decanta por la restricción de la deducibilidad de los intereses de los recursos ajenos para lograr la neutralidad financiera. Otra propuesta de reforma del IS es la del impuesto sobre el flujo de fondos (*cash-flow*) de las sociedades. En este impuesto, todos los gastos, incluyendo los de capital, son deducibles fiscalmente cuando se realizan. Así, a efectos tributarios, los gastos de capital se amortizan fiscalmente en cuanto se incurre en los mismos. Hay una tendencia a podar la amplia gama de beneficios fiscales dentro del IS, pero de esta tendencia escapan los incentivos ligados a la I+D+i y al emprendimiento²³. La articulación de la relación entre el IRPF y el IS sigue respondiendo en la práctica a una amplia variedad de esquemas (Harding, 2013).

La tributación de las corporaciones multinacionales, a fin de evitar el desplazamiento contable de beneficios a territorios de baja tributación, es una de las prioridades actuales. La propuesta de declaración unitaria del IS para las multinacionales sería un requisito importante con vistas a ese objetivo (FMI, 2013). Mientras tanto, el tipo del IS sigue siendo utilizado como un elemento de la política de competencia fiscal por parte de algunos países²⁴.

Según algunos analistas, el año 2013 marcó un movimiento hacia una nueva fase en la historia de la imposición global, en tanto que una serie de organizaciones supranacionales comenzaron a trabajar para reformar un sistema que no se había acompañado con los cambios en la economía global (Chanel, 2014, p. 18). En particular, la iniciativa de la OCDE «Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS: erosión de bases y desplazamiento de beneficios) es, según el secretario general de esta organización, «el cambio más fundamental de las reglas fiscales internacionales desde la década de 1920» (Chanel, 2014, p. 19). Este proyecto pretende abordar técnicamente las estructuras legales que permiten sacar ventaja de las asimetrías en las reglas fiscales nacionales e internacionales²⁵. La OCDE (2013) subraya

²² En el período 2007-2011, la progresividad en la imposición sobre la renta de las personas físicas registró escasos cambios en los países occidentales desarrollados (OCDE, 2014).

²³ La Comisión Europea (European Commission, 2013c) ha puesto de manifiesto la relevancia del coste de uso del capital ajustado fiscalmente sobre la inversión, así como la influencia del IS en la asignación de la inversión empresarial entre distintos tipos de activos.

²⁴ Una actualización de la estimación econométrica realizada en Domínguez Martínez (2010a, pp. 29-30) en relación con la curva de Laffer confirma la tendencia a la disminución del tipo de gravamen que maximiza los ingresos procedentes del IS, desde el 36% en la década de los noventa hasta el 29% en el período 2000-2013.

²⁵ En palabras del secretario general de la OCDE (Gurría, 2014), «Estas iniciativas neutralizarán las ‘cajas de caudales’ que las empresas utilizan para mantener en paraísos fiscales billones de dólares en beneficios libres de impuestos».

que la erosión de bases constituye un serio riesgo para los ingresos fiscales, la soberanía fiscal y la justicia fiscal. El traslado de beneficios es una de las manifestaciones con mayor relevancia. La OCDE (2013, p. 7) aboga por un enfoque holístico para abordar adecuadamente el problema del BEPS.

Asimismo, son numerosas las cuestiones que se plantean en relación con la aplicación del IVA, como su articulación en un país federal²⁶. Dentro de la Unión Europea, donde cada vez es mayor la complejidad del tributo, es motivo de preocupación su escasa eficacia recaudatoria, producto de dos desfases: uno normativo (debido a las exenciones y a la aplicación de tipos minorados) y otro de cumplimiento (originado por el fraude fiscal)²⁷. Por otro lado, es llamativa la renuncia, expresada recientemente, a la aplicación prevista del principio del país de origen, en sustitución del principio del país de destino (European Commission, 2012, p. 2).

Una de las propuestas «estrella», que acumula ya bastantes trienios de antigüedad, consiste en la denominada «devaluación fiscal», a saber, la disminución de las cotizaciones sociales y la subida de los tipos del IVA²⁸. Según el FMI (2013), ningún país ha emprendido en los últimos años una «devaluación fiscal» sustancial²⁹.

A raíz del extraordinario impacto alcanzado por la obra de Thomas Piketty «El capital en el siglo veintiuno» (Piketty, 2014a), la propuesta de implantar un impuesto global sobre el patrimonio neto de las personas físicas ha hecho recuperar terreno perdido a la imposición patrimonial. La aplicación de este impuesto, con tipos progresivos, es la solución propuesta para frenar la tendencia hacia una desigualdad extrema que, según la tesis esgrimida por Piketty (2014b), surge cuando los rendimientos fluyen a los propietarios de capital más de lo que crece la economía.

Incluso la figura de la leva sobre el capital ha saltado a la palestra. Es una de las alternativas que se ha barajado para restaurar la sostenibilidad de la deuda pública (FMI, 2013) y también como medida previa ante cualquier proceso de rescate gubernamental en el ámbito de la Unión Monetaria Europea (Vasagar y Spiegel, 2014).

²⁶ Keen (2000) analiza las distintas alternativas propuestas.

²⁷ El primer desfase es del orden del 40% y el segundo, del 16%, en promedio, dentro de la UE (European Commission, 2014). Cada vez se presta una mayor atención a la descomposición de los ingresos recaudatorios del IVA (Keen, 2013). La Comisión Europea (European Commission, 2010) ha puesto de manifiesto los principales problemas en la aplicación del IVA y planteado un conjunto de acciones para mejorar su funcionamiento. En 2013 se difundió una propuesta de directiva relativa a una declaración estándar del IVA (European Commission, 2013b). Holanda es uno de los países con mayor eficacia recaudatoria. Al respecto puede verse Bettendorf y Nossen (2014).

²⁸ La Comisión Europea (European Commission, 2013e, pp. 48-49) ha incidido en la diferenciación entre «cambio fiscal» («fiscal shift») y «devaluación fiscal» («fiscal devaluation»). El primer concepto tiene como objetivo una ganancia duradera en términos de crecimiento y empleo; el segundo, también denominado «devaluación interna», consiste en un cambio fiscal que pretende principalmente influenciar la competitividad de un país afectando a sus términos de intercambio comercial.

²⁹ Thomas y Picos-Sánchez (2012) apuntan posibles problemas en este tipo de propuestas desde el punto de vista de la equidad.

La estimación de tipos óptimos sobre las herencias viene despertando asimismo una mayor atención entre los economistas³⁰.

Con independencia de lo anterior, la catalogación del impuesto sobre la propiedad como uno de los tributos menos distorsionantes lo sitúa en el centro de la mayoría de las recomendaciones efectuadas por los organismos económicos internacionales. Las propuestas más recientes incorporan elementos de progresividad, mediante tipos de gravamen más elevados a partir de determinados niveles de base imponible y de exenciones para las propiedades de menor valor (Norregaard, 2013a; b)³¹.

Por otro lado, el futuro parece especialmente proclive a una mayor importancia de los impuestos medioambientales, dentro de la denominada reforma fiscal verde, que, al menos teóricamente, puede permitir cosechar el llamado «doble dividendo»: disminuir la contaminación y reducir los costes en términos de eficiencia causados por los impuestos distorsionantes, como el IRPF, a los que podrían sustituir total o parcialmente. Respecto a la imposición sobre carburantes, la tendencia es a aproximar el gravamen al impacto contaminador³².

El sistema financiero ha acogido recientemente un buen número de propuestas impositivas, lo que se presenta como una especie de subproducto de la crisis financiera internacional: impuesto sobre transacciones financieras, impuesto sobre balances bancarios³³, impuesto sobre las emisiones de deuda bancaria a corto plazo, impuesto sobre los depósitos bancarios³⁴. Cuentan además con la no despreciable ventaja de no generar precisamente demasiado coste político. En algunos casos, no obstante, el camino de la factibilidad no está completamente allanado. El caso más conocido es, sin lugar a dudas, el de la denominada «tasa de Tobin». Sin embargo, no se trata de una tasa, sino de un impuesto y no responde al modelo propuesto por el Premio Nobel estadounidense. En los últimos años se ha vivido una intensa controversia entre sus partidarios y detractores. Contrariamente a algunas expectativas, su aplicación, como impuesto sobre las transacciones financieras, está prevista en una decena de Estados miembros de la Unión Europea, aunque inicialmente de manera limitada, con un gravamen circunscrito a las transacciones, en mercados secun-

³⁰ Piketty y Saez (2013) plantean un tipo entre el 50% y el 60%, o incluso mayor, para los grandes legados.

³¹ Las recomendaciones anteriores, en tanto sustentadas en consideraciones de eficiencia económica, son inobjetables. No obstante, no deja de llamar la atención, en un plano más general, la tendencia a obviar la importante cuestión relativa a la forma adecuada de articular los tributos, al no prestarse demasiada consideración a la posibilidad de otorgar tratamientos diferentes a personas que tuvieron las mismas opciones y las ejercieron de modo distinto.

³² Un análisis del denominado «diferencial» (infratributación) del diésel se lleva a cabo en Harding (2014).

³³ Los impuestos sobre los balances bancarios, aplicados en algunos países, responden al deseo de que haya un menor tamaño, y así menos riesgos, en el sistema financiero (Jenkins, 2014).

³⁴ También se ha lanzado la propuesta de suprimir el impuesto sobre sociedades para los bancos a fin de sustituirlo por un impuesto sobre los pasivos captados, como alternativa para lograr un sistema financiero más seguro (Roe y Tröge, 2014).

darios, de instrumentos de renta variable y a los derivados. Por último, el impuesto sobre actividades financieras se concibe como un IVA limitado al sector financiero.

Hay, finalmente, otras propuestas que responden a una auténtica miscelánea. Algunas se centran en las transacciones realizadas a través de las nuevas tecnologías de la comunicación (impuestos sobre los envíos de correos electrónicos o de mensajes de teléfonos móviles)³⁵ o en la penalización de productos con alto contenido calórico³⁶.

No hace mucho, John Kay (2014) señalaba que la reforma fiscal es un camino tortuoso, además, indudablemente, de largo plazo. Esos atributos no deberían servir de excusa para la inacción, ya que, como se proclama en la parte final del Informe Mirrlees (2010), es ahora el momento de dotar a la política impositiva de un curso racional. La experiencia internacional de los últimos años pone de relieve que el anterior es un objetivo con el que difícilmente se puede disentir, pero no menos arduo es el logro de su plasmación efectiva en la realidad tributaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARKER, A., y HOULDER, V. (2014): «Brussels targets Amazon's Luxembourg tax deal», *Financial Times*, 6 de octubre.
- BARKER, A.; HOULDER, V., y BRADSHAW, T. (2014): «Brussels criticises Apple's Irish tax deals», *Financial Times*, 30 de septiembre.
- BARRIOS, S.; NICODÈME, G., y SÁNCHEZ FUENTES, A. J. (2014): «Effective corporate taxation, tax incidence and tax reforms: evidence from OECD countries», *EC Taxation Papers*, WP N° 45.
- BETTENDORF, L., y CNOSSSEN, S. (2014): «The long arm of the European VAT, exemplified by the Dutch experience», *CESIFO Working Papers*, n° 4730.
- BIBBEE, A. (2008): «Tax reform for efficiency and fairness in Canada», *OECD ECO/WKP(2008)39*.
- BRYN, B. (2011): «Making fundamental tax reform happen», *OECD Taxation Working Papers*, n° 3.
- BRYN, B.; MATTEWS, S., y OWENS, J. (2011): «Tax reform trends in OECD countries», *OECD Taxation Working Papers*, n° 1.
- BYRNE, A. (2014): «Hungary abandons controversial internet tax plan», *Financial Times*, 31 de octubre.
- CHANEL, G. (2014): «Change is in the air», en EY (2014).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003): «¿Hacia dónde va el sistema fiscal?», *Cuadernos de Información Económica*, n° 177.
- (2010a): «Tendencias recientes de los sistemas impositivos en la OCDE: especial referencia al caso español», WP 01-10, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá de Henares.
- (2010b): «Una visión panorámica de la fiscalidad en los países de la OCDE y en España», *Papeles de Economía Española*, n° 125/126.
- (2011): «La multidimensionalidad del sistema impositivo», *eXtoikos*, n° 3.
- (2012): «Tiempo de reformas fiscales», *eXtoikos*, n° 7.
- (2014): «Una visión panorámica de la fiscalidad en el contexto internacional: tendencias recientes», *eXtoikos*, n° 15.

³⁵ Se han planteado asimismo impuestos basados en el uso de Internet. Una iniciativa en tal sentido ha sido finalmente retirada en Hungría (Byrne, 2014).

³⁶ La Comisión Europea (European Commission, 2013a) considera que hay margen para incrementar los impuestos relacionados con la salud.

- DOMÍNGUEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2008): «El IRPF español en el contexto internacional», en J. M. Domínguez Martínez (ed.), «El nuevo modelo de IRPF tras la reforma de la Ley 35/2006», Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): «Green Paper on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system», COM(2010) 695 final.
- (2011): «Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability», Working Paper, nº 28.
- (2012): «Tax reforms in EU Member States 2012», *European Economy*, 6/2012.
- (2013a): «Tax reforms in EU Member States», Working Paper, nº 38.
- (2013b): «Proposal for a Council Directive amending 2006/112/EC on the common system of the Value Added Tax as regards a standard VAT return», COM(2013)721 final.
- (2013c): «Quarterly Report on the Euro Area», vol. 12, nº 4.
- (2013d): «Combating tax fraud and evasion», Commission Contribution to the European Council of 22 May 2013».
- (2013e): «Tax reforms in EU Member States 2013», *European Economy*, 5/2013.
- (2014a): «Final Evaluation of the Fiscalis 2013 Programme. Final Report».
- (2014b): «Tax reforms in EU Member States 2014», *European Economy*, 6/2014.
- (2014c): «2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States», TAXUB/2013/DE/321.
- EUROSTAT (2014): «Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway».
- EY (2014): «Tax insights for business leaders», nº 11.
- FINANCIAL TIMES (2014a): «Barack Obama's halfhearted swipe at tax inversion», 23 de septiembre.
- (2014b): «UK's George Osborne goes it alone on corporate tax avoidance», 10 de diciembre.
- (2015): «The risks and rewards of a US tax on offshore cash», 4 de febrero.
- FMI (2013): «Taxing times», *Fiscal Monitor*, octubre.
- (2014): «Fiscal policy and income inequality», *IMF Policy Paper*, 23 de enero.
- GAPPER, J. (2014): «Technology's tax defence is washing away», *Financial Times*, 1 de octubre.
- GARNIER, G.; GBUZYNSKA, A.; GYÖRGY, E.; MATHÉ, M.; PRAMMER, D.; RUÀ, S. M., y SKONIECZNA, A. (2013): «Recent reforms of tax systems in the EU: good and bad news», European Commission, *Taxation Papers*, Working Paper nº 39.
- GODAR, S.; PAETZ, C., y TRUGER, A (2014): «Progressive tax reform in OECD countries: perspectives and obstacles», *International Labour Office*, Working Paper, nº 27.
- GURRÍA, A. (2014): «Urgente: un nuevo marco fiscal internacional», *El País*, 13 de noviembre.
- HARDING, M. (2013): «Taxation of dividend, interest, and capital gain income», *OECD Taxation Working Paper*, nº 13.
- (2014): «The Diesel differential. Differences in the tax treatment of gasoline and diesel for road use», *OECD Taxation Working Papers*, nº 21.
- HARFORD, T. (2013): «Wave the jazz band and hope for the best», *Financial Times*, 23 de febrero.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. (2014): «Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE», *Documentos Ocasionales*, nº 146, Banco de España.
- HOULDER, V.; BOLAND, V., y POLITI, J. (2014): «Tax avoidance: the Irish inversion», *Financial Times*, 29 de abril.
- JENKINS, P. (2014): «UK offers case study for US on balance sheet taxes on banks», *Financial Times*, 10 de marzo.
- JOHNSON, P. (2014): «Bad tax laws are worse than the pop stars who skirt them», *Financial Times*, 16 de mayo.
- KAY, J. (2012): «Corporate tax is not only for little people», *Financial Times*, 27 de noviembre.
- (2014): «A stealthy step towards abolishing income tax», *Financial Times*, 21 de marzo.
- KEEN, M. (2000): «VIVAT, CVAT and All That: new forms of Value-Added Tax for Federal Systems», *IMF Working Paper*, WP/00/83.
- (2013): «The anatomy of the VAT», *IMF Working Paper*, WP/13/111.
- KENNEDY, J. F. (1961): «Special Message to the Congress on Taxation (April 20, 1961)», *Miller Center*.
- KIELSTRA, P. (2014). «Can tax ever be fair?», en EY (2014).
- KPMG (2013a): «Corporate and Indirect Tax Survey 2012».

- (2013b): «Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2012».
- KUHN, S. (2014a): «Editorial. Tax is catching up with the future», en EY (2014).
- (2014b): «The future of tax», en EY (2014).
- LEBLANC, P.; MATTEWS, S., y MELLBYE, K. (2013): «The tax policy landscape five years after the crisis», OECD Taxation Working Paper, nº 17.
- MATTHEWS, S. (2011): «What is a ‘competitive’ tax system?», OECD Taxation Working Paper, nº 2.
- MICKLETHWAIT, J., y WOOLDRIDGE, A. (2014): «The Fourth Revolution. The global race to reinvent the state», The Penguin Press, Nueva York.
- MIRRELES, J. (dir.) (2010): «Dimensions of tax design. The Mirrlees Review», Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford.
- MURPHY, M., HOULDER, V., y FLEMING, S. (2015): «Barack Obama plans to tax overseas cash piles», Financial Times, 1 de febrero.
- NORREGAARD, J. (2013a): «Una tasación justa. Los impuestos sobre la propiedad son una manera eficaz pero impopular de reducir la tasa de desigualdad», *Finanzas & Desarrollo*, diciembre.
- (2013b): «Taxing immovable property. Revenue potential and implementation challenges», IMF Working Paper, WP/13/129.
- OCDE (2008): «Growing inequal? Income distribution and poverty in OECD countries», París.
- (2011): «Tax reform trends in OECD countries», Challenges in Designing Competitive Tax Systems, París, junio.
- (2013): «Addressing Base Erosion and Profit Shifting».
- (2014a): «Revenue Statistics 1965-2013. Statistiques des Recettes Publiques 1965/2013».
- (2014b): «Taxing wages 2014. Special feature: changes in structural labour income tax progressivity over the 2000-12 period in OECD member countries».
- (2014c): «Designing skill-friendly tax policies», OECD Skills Strategies Spotlight, 06.
- PATUROT, D.; MELLBYE, K., y BRYN, B. (2013): «Average personal income tax rate and tax wedge progression in OECD countries», OECD Taxation Working Papers, nº 15.
- PICCIOTTO, S., y SHAXSON, N. (2012): «Make corporate tax rules fair for all», Financial Times, 19 de noviembre.
- PIKETTY, T. (2014a): «Capital in the twenty-first century», Harvard University Press.
- (2014b): «Save capitalism from the capitalists by taxing wealth», Financial Times, 28 de marzo.
- PIKETTY, T., y SAEZ, E. (2013): «A theory of optimal inheritance taxation», *Econometrica*, vol. 81, nº 5.
- POMERLEAU, K. (2014): «Sources of government revenue in the OECD, 2014», Tax Foundation, Fiscal Fact, nº 443
- PRICE, R. W., DANG, T.-T., y GUILLEMETTE, Y. (2014): «New tax and expenditure elasticity estimate for EU budget surveillance», OECD Economics Department Working Papers, nº 14.
- PwC (2014): «Paying Taxes 2013. The global picture».
- ROE, M., y TRÖGE, M. (2014): «How to use a bank to make the financial systems safer», Financial Times, 24 de marzo.
- SACHS, J. (2013): «Austerity exposes the global threat from tax havens», Financial Times, 29 de abril.
- SAINT-AMARS, P. (2014): «Tax is all about trust», OECD Yearbook 2014.
- SHILLER, R. J. (2012): *Las finanzas en una sociedad justa*, Planeta, Barcelona.
- SHRIMSLEY, R. (2014): «Google tax probably needs a Google brain behind it», Financial Times, 4 de diciembre.
- STEWART, J. (2014): «Ireland’s tax regime nurtures innovation in avoidance», Financial Times, 7 de octubre.
- TANZI, V. (2000): «Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites», IMF WP/00/181.
- (2010): «Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia», *Papeles de Economía Española*, nº 125/126.
- THE ECONOMIST (2014a): «Tax evasion. The data revolution», 10 de mayo.
- (2014b): «Death of the Double Irish», 18 de octubre.
- THOMAS, A., y PICOS-SÁNCHEZ, F. (2012): «Shifting from social security contributions to consumption taxes: the impact on low-income earner work incentives», OECD Taxation Working Papers, nº 11.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2009): «Conclusiones», Conference on «Tax Systems: Whence and Whither (Recent evolution, current problems and future challenges)», Funcas, Málaga.
- VASAGAR, J., y SPIEGEL, P. (2014): «Bundesbank proposes wealth tax for EU states facing bankruptcy», Financial Times, 27 de enero.