

# Encuesta sobre déficit y cambios impositivos

Con el fin de facilitar al lector una visión sobre distintas posiciones respecto a posibles cambios del sistema impositivo en la coyuntura actual, este número de *Cuadernos* recoge la autorizada opinión de cinco catedráticos de Universidad que responden a un cuestionario breve de tres preguntas. A los cinco profesores, la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) quiere expresarles su más sincero agradecimiento por el tiempo que nos han dedicado, que entendemos es muy valioso, y por su desinteresada colaboración. Las preguntas y las respuestas que han tenido la amabilidad de facilitarnos se ofrecen a continuación.

## CUESTIONARIO

---

1. **¿Cree necesario, a la vista de la evolución reciente del déficit público, practicar algún cambio tributario para recaudar más fondos que contribuyan al equilibrio presupuestario?**

2. **Si estima necesario un cambio tributario de carácter recaudatorio, ¿Cuáles deberían ser, a su juicio, las líneas generales?**

3. **Con independencia de allegar o no más recursos públicos, ¿considera que habría que cambiar algunos aspectos del actual sistema impositivo? ¿Cuáles? ¿Con qué objeto?**

**JOSÉ M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**

*Universidad de Málaga*

---

1. Teniendo en cuenta que las cuentas públicas se cerraron en el ejercicio 2009 con el déficit más elevado de la historia nacional y que, en su mayor parte, presenta un carácter estructural, es evidente que para recuperar la senda de la sostenibilidad de las finanzas públicas resultan imprescindibles ajustes tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos públicos.

Desde mi punto de vista, lo ideal sería que, antes de abordar posibles medidas impositivas, se despejaran una serie de cuestiones primordiales:

- Después de treinta años de desarrollo autonómico, puede ser el momento, si no de redefinir, al menos sí de perfilar la arquitectura del Estado, con una clara delimitación de competencias y de asignación de fuentes de ingreso entre los distintos niveles de gobierno.
- Posteriormente, habría que precisar los objetivos que se pretende alcanzar en las esferas de la asignación y la distribución, calibrando el esfuerzo tributario necesario para sostenerlos a partir de los esquemas vigentes.
- Sería altamente ilustrativo, como punto de partida, disponer de una clasificación de los servicios públicos con arreglo a su mayor o menor carácter colectivo, con una cuantificación de los beneficios sociales e individuales, y las formas establecidas para la financiación de las distintas categorías.
- De igual manera, habría que trazar un plan orientado a la supresión de eventuales gastos públicos impro-

ductivos y la consecución de todas las ganancias posibles de eficiencia en el terreno del gasto público.

- Otra cuestión igualmente estratégica concierne al insuficiente grado de cumplimiento efectivo de los principios impositivos de generalidad, a tenor de la persistencia de elevados niveles de fraude y del considerable peso de la economía sumergida, y de igualdad, como se desprende, por ejemplo, de los acusados contrastes en los niveles de renta declarados según su origen.

Partiendo de la premisa de que las líneas de actuación apuntadas difícilmente podrían dar el fruto necesario con carácter inmediato, el recurso a medidas impositivas puede ser ineludible para tratar de acortar la brecha entre los ingresos y los gastos públicos.

2. En coherencia con lo apuntado, y a la espera de poder cuantificar el desfase estructural resultante del modelo de gastos e ingresos a tomar como referencia, la alternativa propuesta pasaría por introducir un programa impositivo "crepuscular", en el sentido de aprobar determinadas subidas impositivas con fecha de caducidad a vencimiento fijo. Con esta misma filosofía, la aplicación de un impuesto solidario, limitado temporalmente, con recaudación afectada para financiar prestaciones sociales a familias en situación de necesidad como consecuencia de la crisis, vinculadas a acciones de políticas laborales activas, podría ser objeto de consideración.

Igualmente sería recomendable la implementación de un ejercicio de presupuestación "base cero" respecto a los gastos fiscales generados en las distintas figuras impositivas.

Por otro lado, la política medioambiental sigue ofreciendo considerables *tax handles* para generar ingresos impositivos contribuyendo al mismo tiempo al objetivo primordial de lucha contra la contaminación.

Asimismo, aunque haya que afrontar los ineludibles conflictos de objetivos ante una demanda átona, el consumo, con carácter general, y, de manera particular, algunos artículos admiten ciertos ajustes impositivos al alza, especialmente cuando se efectúa una comparación con estándares internacionales. Igualmente, parece llegado un momento propicio para abrir la puerta a la imposición directa sobre el consumo, que, en una primera fase, debería limitarse al gravamen de bases imponibles de gran cuantía.

En el ámbito del impuesto sobre sociedades, o de forma independiente, deberían preverse fórmulas tributarias para gravar de manera diferenciada los beneficios extraordinarios o posibilitar la recuperación de ayudas

públicas excepcionales. En el del IRPF, para el gravamen de primas salariales de importe elevado.

3. Con independencia de su impacto recaudatorio, con arreglo a las exigencias propias de otros principios impositivos, sería conveniente revisar algunos aspectos del actual sistema impositivo:

- Avanzar en la simplificación del sistema impositivo, de forma que sea factible una disminución de los costes de cumplimiento y administrativos.
- Llevar a cabo la generalización del régimen de estimación directa en el IRPF y el IVA.
- Procurar un acercamiento de los criterios fiscales a los emanantes del Derecho civil en relación con el cómputo de las rentas del trabajo en el IRPF.
- Diferenciar, dentro del tratamiento de las plusvalías, entre aquellas que proceden del ahorro a largo plazo de las que tienen un origen especulativo.
- Suprimir el tratamiento asimétrico en el impuesto sobre sociedades entre el coste de la financiación ajena y el de la financiación propia.
- Controlar el tipo marginal efectivo resultante de la pérdida de prestaciones sociales y del impacto de la tributación en relación con los colectivos de personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo.
- Contemplar la posibilidad de supresión definitiva del impuesto sobre el patrimonio en combinación con un aumento del tipo impositivo para la renta del ahorro en el IRPF a partir de niveles de magnitud muy elevada.
- Explorar la posibilidad de un aumento moderado del IVA a cambio de disminuir las cotizaciones sociales, con objeto de reducir la cuña fiscal del trabajo y favorecer la competitividad empresarial internacional.

#### Otros comentarios:

- Reforzar la corresponsabilidad fiscal en los diferentes niveles de gobierno.
- Tratar de buscar un equilibrio adecuado entre el ejercicio de la autonomía y el establecimiento de un marco tributario de referencia en los ámbitos regional y local que ofrezca al menos un mínimo común denominador.

- En este contexto, debe hacerse un esfuerzo por preservar la unidad de mercado nacional, evitando, por ejemplo, que, a través de medidas impositivas, pueda alterarse el proceso de asignación del ahorro y del crédito.
- En distintos países avanzados están empezando a constatarse episodios que reflejen una cierta “rebelión fiscal” de personas que consideran que no está justificado pagar impuestos por los servicios públicos ofrecidos. Una adecuada actuación en la gestión de los recursos públicos es, pues, un requisito fundamental para cortar esa peligrosa tendencia que puede socavar los cimientos del Estado del bienestar.
- Aun cuando en la actualidad es un problema menor, en aras de la transparencia y del respeto al principio de legalidad, deberían preverse institucionalmente pautas que evitaren cargas impositivas indebidas como producto de la interacción entre la inflación y la progresividad, así como de las distorsiones provocadas por aquélla en otras facetas del IRPF.
- Evitar la utilización de vehículos societarios para la elusión parcial o total de la tributación personal de la renta.
- Revisar los criterios para la calificación de rentas irregulares, con objeto de evitar que se beneficien rentas articuladas de manera artificiosa. Asimismo, habría que reconsiderar la regulación de forma que la tributación efectiva no pudiera ser inferior a la que se daría en caso de percepción de la renta irregular en períodos anuales.

## JUAN A. GIMENO

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

1. Llevamos demasiados años en que nuestros gobernantes han caído en una carrera demagógica de rebajas impositivas, sin tener en cuenta que la recaudación estaba siendo ficticiamente elevada, como se ha visto. Y ahora pagamos las consecuencias. Hay que añadir que la presión tributaria en España era ya tradicionalmente inferior a la de los países con los que queremos comparar nuestros servicios públicos, así como los datos del déficit y de la consecuente carga creciente de la Deuda. Con esas premisas la respuesta solo puede ser una: evidentemente necesitamos cambios tributarios que eleven la presión, reduzcan el déficit presente y contribuyan a recuperar el superávit teórico de pleno empleo.

No obstante, la primera y más eficaz medida ha de ser luchar contra el fraude, la evasión y la economía su-

mergida. Piénsese que solo con que se consiguieran reducirlos a la mitad (de acuerdo con estimaciones no deseñables) se solucionarían prácticamente nuestros problemas presupuestarios y el sistema ganaría enormemente en equidad.

### 2. Esquemáticamente:

- recuperación efectiva de los Impuestos sobre Patrimonio y Sucesiones.
- reducción drástica de beneficios fiscales, especialmente (pero no solo) en el Impuesto de Sociedades, de alto coste recaudatorio y más que discutible interés general.
- reducción sustancial de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social (que suponen un impuesto sobre el empleo y sobre nuestras exportaciones) y elevación paralela del IVA general. Esta podría aplicarse en buena medida a la financiación de la Seguridad Social, si ese es el temor por el que algunos se oponen a lo primero.
- más que incremento de la tarifa marginal del IRPF (podría admitirse un simbólico aumento en un nuevo tramo, tal como parece que va a aplicar el Gobierno), el avance ha de venir por el control efectivo de las múltiples rentas altas que realmente evitan la progresividad a través de la ocultación o la utilización de instrumentos tolerados. Y, como he señalado más arriba, por el mejor control de bolsas opacas de renta.
- introducción de tributos “ecológicos” para aprovechar el denominado “doble dividendo”, aportando recursos adicionales y penalizando comportamientos no deseables, y con externalidades sociales negativas.

3. Creo que la respuesta está contestada en las anteriores. Podría añadir que, además de los cambios tributarios mencionados, procede una revisión del Gasto Público desde una perspectiva más ligada a objetivos que al control formal, más a la eficiencia económica que al derecho administrativo, con auténticos incentivos y desincentivos para los responsables de la gestión pública.

Y una revisión del Estado de bienestar, no para recortarlo sino para racionalizarlo y ordenarlo. Simplificando las prestaciones no contributivas y definiendo en todos sus ámbitos un primer nivel de niveles básicos y obligatorios, un segundo nivel de mejora en el que el usuario fuera contribuyendo de forma progresiva en función de su capacidad, y un tercer nivel libre.

Pero ese es otro debate.

**JUAN IRANZO***Director del Instituto de Estudios Económicos*

1. La consolidación presupuestaria debería ir obligadamente por la vía del gasto, en especial el de carácter corriente y nunca por la subida de impuestos. No hay nada peor en medio de una crisis que subir los impuestos. Es la fórmula más segura para retardar y reducir las ya de por sí escasas posibilidades de recuperación económica endógena, a la vez que supondría recortar nuestro potencial de crecimiento sin apuntalar la consolidación de forma sostenible, en la medida en que si se suben impuestos al final no se controla el gasto que es lo que de verdad explica el deterioro de nuestras finanzas. De cualquier modo, se debe evitar a toda costa establecer nuevos impuestos selectivos, como en algún momento se ha barajado con la imposición sobre "ricos" o sobre la actividad financiera, por lo que ello supondría de desincentivo respectivamente tanto a la inversión en general como a la actividad crediticia en particular.

2. De conformidad con la contestación a la pregunta anterior, no procede la respuesta.

3. Con la premisa de que la presión fiscal no debe subir en ningún caso, sin embargo sí es posible reformar nuestro sistema fiscal en la línea de introducir incentivos adecuados para revertir la situación actual. Deberían acometerse, por lo tanto, transformaciones en el diseño del sistema impositivo con relación fundamentalmente a la inversión de las empresas, reduciendo el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones sociales a cargo del empleado. Si no quedara más remedio, estos recortes podrían, en el peor de los casos, financiarse con subidas de la presión fiscal indirecta (IVA e inspecciones); en todo caso, debería reforzarse la figura de las tasas por las que el usuario paga parte del coste de los servicios.

**JOSÉ MARÍA LABEAGA AZCONA***Director General del IEF*

1. NO.

2. NO APLICA.

3. Sí. A mi juicio se debiera impulsar una reforma integral del sistema tributario al estilo de la que se está proponiendo en Inglaterra tomando como base el Informe Mirless elaborado por el Institute for Fiscal Studies.

Los objetivos básicos de poner en marcha una reforma integral serían:

a. Simplificar el sistema fiscal para hacerlo más sencillo y eficiente.

b. Contribuir al cumplimiento de objetivos medioambientales tal, como se han comprometido en los acuerdos de Kyoto y Copenhague.

c. Existen numerosos objetivos de un segundo nivel, pero importantes, como examinar efectos sobre la equidad y la distribución (que debieran considerarse en un informe del estilo del citado), y pensar en disminuir la presión fiscal sobre el factor trabajo en una economía con tan graves problemas de desempleo.

**JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ***Universidad Complutense de Madrid*

1. En el mejor de los casos, una elevación sin más de la presión fiscal mejoraría los saldos presupuestarios en el corto plazo pero, en el medio y largo plazo, la propia dinámica de las instituciones presupuestarias y del funcionamiento del Sector Público aumentaría la gravedad del déficit. Los estudios econométricos sobre la materia confirman que los procesos, sólidos y duraderos, de consolidación fiscal son los que se realizan a través de la contención del gasto público, y en particular del gasto corriente. Es decir, a tenor de la evidencia empírica disponible, es el gasto público y no el ingreso la variable dominante en la determinación y evolución de los desequilibrios presupuestarios. Por ello, mi opinión es que mientras haya margen para aumentar la eficiencia y productividad del gasto público, España no debería incrementar el esfuerzo fiscal que exige a sus contribuyentes. Por otro lado, no debe olvidarse que atendiendo a las estimaciones disponibles de la elasticidad *base liquidable-tipo marginal* de los principales impuestos de nuestro país, el incremento formal de la carga fiscal marginal podría inducir, paradójicamente, pérdidas recaudatorias. Es decir, que podríamos conseguir incluso el efecto contrario al buscado. Este hecho es especialmente preocupante tras los recientes incrementos de tipos marginales del IRPF, aprobados tanto a nivel estatal como de comunidad autónoma, ya que los impuestos de naturaleza progresiva presentan elasticidades relativas más elevadas.

En definitiva, desde mi punto de vista, el éxito en la lucha contra el déficit pasa inevitablemente por reducir los niveles actuales de gasto público, reestructurar su composición y revisar, con determinación y prontitud, el marco institucional de los procesos presupuestarios y del propio funcionamiento del Sector Público. Antes de subir impuestos es necesario eliminar, por improductivo, mucho del gasto corriente actualmente existente y definir unas reglas del juego que acoten un sistema de incentivos que ase-

gure un funcionamiento más eficiente de las decisiones presupuestarias.

2. Como acabo de comentar, los estudios disponibles dejan claro que aumentar *per se* la carga fiscal formal con la esperanza de contener el déficit presupuestario no es acertado. No obstante, el actual sistema impositivo acumula importantes pasivos cuya eliminación podrían tener como “efecto secundario” un incremento recaudatorio. De este modo, como se dice vulgarmente, conseguiríamos matar dos pájaros de un tiro: hacer más eficiente al sistema fiscal y obtener ganancias de recaudación, en muchos casos significativas. Las grandes líneas de reforma encaminadas a aumentar la eficiencia del sistema fiscal a las que me refiero se pueden resumir en las siguientes:

1.- Realizar un estudio individualizado y en profundidad de la efectividad de todos y cada uno de los beneficios fiscales recogidos en las principales figuras impositivas. Si de esos estudios individualizados se confirmase la ineficacia del beneficio fiscal en cuestión, la correspondiente deducción, bonificación o exención debería eliminarse sin contemplaciones, eludiendo con decisión cualquier presión del correspondiente grupo de interés, que sin lugar a dudas actuaría para preservar su *status-quo*.

2.- Reducir los tipos marginales del IRPF manteniendo o incluso elevando ligeramente los tipos medios efectivos. Esto exigiría reducir y simplificar la tarifa actual de tipos marginales eliminando simultáneamente las deducciones distorsionantes e ineficaces actualmente vigentes.

3.- Reducir los tipos impositivos efectivos, tanto medios como marginales, del Impuesto de Sociedades. Esto exigiría, al igual que en el caso del IRPF, reducir de forma importante los tipos estatutarios del impuesto eliminando las deducciones que se demuestren ineficaces.

4.- Reducir la componente patronal de las cotizaciones a la Seguridad Social pues España tiene una de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social de las más elevadas del mundo.

5.- Diseñar procedimientos de liquidación, gestión e inspección que cortocircuiten de manera eficiente las vías existentes de evasión y elusión fiscal. Al margen de una voluntad política firme de lucha contra el fraude fiscal, las buenas prácticas ciudadanas —incluidas las fiscales— no dependen exclusivamente de la buena voluntad de sus actores, sino que se encuentran fuertemente influenciadas por la calidad del marco institucional y del sistema de incentivos en el que estas se desarrollen. Por ello, es necesario aumentar la probabilidad de detección de los colectivos más proclives a la

evasión y elusión fiscales, y establecer un cuadro de sanciones proporcionado y justo.

Este breve resumen de actuaciones creo que aumentaría la eficiencia con la que funciona nuestro sistema fiscal, pudiendo incluso generar ganancias netas de recaudación. No obstante, debe quedar claro que las virtuales ganancias de recaudación aludidas no serían un fin en si mismo sino un subproducto del objetivo último de los cambios propuestos: eliminar buena parte de las distorsiones del sistema fiscal actual.

3. En realidad esta cuestión la acabo de contestar implícitamente en la pregunta precedente. No obstante, me gustaría puntualizar algunas cuestiones que creo que ayudarán a aclarar un poco más los porqués de esos cambios impositivos.

En primer lugar, no debemos olvidar que los sistemas fiscales suelen ser plataforma de actuación de muchos grupos de interés que pretenden conseguir ventajas relativas para sus miembros —sean personas físicas o jurídicas—, los productos que comercializan o la forma concreta que tienen de obtener sus rentas. De este modo, como reconocía el profesor Fuentes Quintana, pasado algún tiempo, la laxitud y la dinámica del Sector Público hace que los sistemas fiscales tiendan a plagarse de deducciones y ayudas, de forma y naturaleza muy distinta, que responden más a un acarreo histórico de privilegios que a la consecución de objetivos reales de política económica. Para evitar semejante despropósito, antes de conceder un incentivo fiscal deberíamos preguntarnos si su concesión ayuda realmente a conseguir el objetivo declarado, es decir si es realmente efectivo. De serlo, se abriría un conjunto de interrogantes adicionales respecto al potencial beneficio fiscal tales como ¿es socialmente rentable?, ¿es eficiente si incorporamos en el análisis sus costes de oportunidad? Sólo si las respuestas a estas preguntas fuesen afirmativas deberíamos plantearnos seriamente la viabilidad de su concesión, no sin antes responder a un último interrogante: ¿Por cuánto tiempo debería mantenerse? En definitiva, es absolutamente fundamental que todo beneficio fiscal que aleje al impuesto del principio de generalidad sea sometido a un férreo examen de eficacia y eficiencia antes de incorporarse en el esqueleto impositivo, seguido de un análisis de control y cumplimiento durante el periodo de su aplicación.

A tenor de esta premisa el sistema fiscal español tiene algunas ayudas fiscales que son claras candidatas a ser eliminadas. La más evidente, sin duda, es la deducción por compra de vivienda habitual en el IRPF que, aparte de haber coadyuvado a la burbuja inmobiliaria y complicado el acceso a la vivienda, está detrás del deterioro de nuestro sistema financiero en la actual crisis económica.

En segundo lugar, no debemos olvidar que el uso de los factores productivos responde en buena medida a los precios relativos. Por ello, si el paro es actualmente el mayor problema económico y social de nuestro país, una forma de atajarlo es reduciendo los costes fiscales asociados al uso del factor trabajo. De todos ellos, el más relevante es el de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social, actualmente muy por encima del existente en nuestro entorno económico más próximo. Por ello, considero fundamental que de una vez por todas se acometan los estudios encaminados a reducir las cotizaciones de forma significativa sin poner en peligro la viabilidad del sistema. En este sentido, la imposición indirecta parece la candidata perfecta para buscar la recaudación compensatoria, al menos en el corto plazo, ya que previsiblemente la caída del coste unitario de las cotizaciones sociales se verá compensada en el medio y largo plazo con una mayor contratación.

En tercer lugar, cuando se habla de tipos impositivos o niveles de imposición debemos tener claro que, al menos, existen dos acepciones alternativas: la media y la marginal. Mientras el primero de estos conceptos identifica la capacidad recaudatoria del impuesto, la segunda noción se vincula a los costes de eficiencia que genera. De este modo, es factible clasificar las reformas impositivas en al menos seis categorías:

- 1.- Reformas que elevan ambos niveles de imposición.
- 2.- Reformas que reducen ambos niveles de imposición.
- 3.- Reformas que aumentan el nivel de imposición media reduciendo o manteniendo la marginal.

4.- Reformas que reducen el nivel de imposición media aumentando o manteniendo la marginal.

5.- Reformas que aumentan el nivel de imposición marginal reduciendo o manteniendo el medio.

6.- Reformas que reducen el nivel de imposición marginal elevando o manteniendo el medio.

Dada la actual coyuntura económica, mi opinión es que los cambios impositivos que se lleven a cabo deben encuadrarse en la sexta categoría, es decir cambios impositivos que manteniendo o elevando sucintamente la carga fiscal media reduzca de manera significativa la carga fiscal marginal. Es decir, reformas que no generen pérdidas de recaudación pero que reduzcan los costes de eficiencia.

Por último, creo también fundamental distinguir entre justicia formal y justicia efectiva. De nada sirve un sistema fiscal con apariencia formal muy distributiva si su aplicación efectiva presenta importantes vías de escape. Un claro ejemplo de esta circunstancia es el IRPF, donde la evasión/elusión del impuesto se distribuye de manera muy desigual al depender de la naturaleza de la renta gravada. Por ello, en este tipo de situaciones, como es el caso del IRPF, los esfuerzos de control e inspección deberían concentrarse en las rentas inmobiliarias y en las rentas procedentes de las actividades económicas profesionales y empresariales, al ser tipos de renta con grandes márgenes de maniobra y menor control en la fuente. En este mismo ámbito, la liquidación del IVA y del impuesto sobre sociedades deberían ser sometidos a un mayor control relativo.