

LA FISCALIDAD EN ESPAÑA: PROBLEMAS, RETOS Y PROPUESTAS

El impacto de las actuaciones del Sector Público sobre el crecimiento económico y el bienestar social es uno de los temas que mayor interés suscita en la sociedad contemporánea. La acción del Sector Público, y en particular su principal instrumento, el Presupuesto, es especialmente relevante en países que tienen cedida la política monetaria a órganos supranacionales. Es decir, que si la política presupuestaria es primordial para cualquier economía, en el caso de los países que, como España, pertenecen a la Unión Europea lo es de un modo especial. Para ellos, la política presupuestaria es el instrumento doméstico principal del que disponen para dirigir y administrar sus economías nacionales. Por otro lado, los fuertes desequilibrios acontecidos en las cuentas públicas durante la actual crisis económica han avivado aún más, si cabe, la preocupación por «lo presupuestario». En este contexto de decaimiento económico generalizado, España anunció hace algún tiempo su determinación de iniciar un profundo proceso de revisión de sus instituciones presupuestarias, entendidas en sentido amplio. Es decir, no solo el compromiso de optimizar sus políticas de ingresos y gastos públicos sino también la firme determinación de buscar un diseño organizativo eficiente del Estado, tanto en términos territoriales como administrativos.

De todos los posibles temas que encajan dentro de este amplísimo ámbito reformador, este volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA centra su atención solo en los aspectos vinculados a la reforma fiscal. La trascendencia y abundancia de los pasivos acumulados en el sistema

**ESPAÑA HA TENDIDO
SECULARMENTE A
EMPRENDER REFORMAS
ESTRUCTURALES DONDE
EL ANÁLISIS EMPÍRICO Y
RIGUROSO HA ESTADO
AUSENTE DEL DEBATE**

fiscal español desde su implantación en 1978 sugiere que la pretensión reformadora anunciada por el Gobierno debiera interpretarse como una gran oportunidad para emprender un cambio radical, integral y profundo del mismo. Desafortunadamente, con honrosas excepciones, España, a diferencia de lo que suele acontecer en los países de tradición anglosajona, ha tendido secularmente a emprender reformas estructurales donde el análisis empírico y riguroso ha estado ausente del debate. Las causas de semejante actitud, aunque no las trataremos aquí, tienen múltiples orígenes que van desde la inadecuada formación de los altos funcionarios públicos (alentada en parte por un proceso de selección decimonónico basado casi en su totalidad en el sistema memorístico), hasta el diseño ineficiente de las carreras profesionales funcionariales o la idiosincrasia española a la hora de resolver los problemas. En cualquier caso, la ausencia del análisis riguroso en la resolución de los problemas económicos siempre concluye de la misma manera: en el fracaso del proceso reformador anunciado. Por el contrario, los países anglosajones siempre han liderado los estudios empíricos de la problemática impositiva. Desde los trabajos clásicos de Adam Smith o David Ricardo, pasando por la publicación del *Informe Carter* en Canadá, aparecido en 1966, o los *Principios de la Imposición* del alemán Neumark, publicado en 1970, hasta los informes detallados que emitieron a finales de los años setenta los profesores James Meade, para la realidad británica, y David Bradford, para la norteamericana, la fiscalidad y su impacto en la economía ha sido un tema recurrente de estudio. Estos dos últimos informes —*Meade* y *Bradford*— fueron el sustento intelectual de buena parte de las reformas llevadas a cabo a mediados de los años ochenta por Margaret Thatcher en Gran Bretaña y por Ronald Reagan en Estados Unidos; reformas que actuaron, a su vez, como punto de arranque para generalizar en el resto de economías desarrolladas los cambios impositivos que se produjeron en los tres últimos lustros del siglo pasado. Fue precisamente en 1987 cuando, imbuida del interés suscitado por la cuestión impositiva, Funcas —por aquel entonces FIES— dedicó su número 30-31 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA al estudio de las «opciones fiscales de los ochenta». En aquel entonces se acababan de cumplir diez años desde que, tras el advenimiento de la Democracia, entrase en vigor el proceso de reforma fiscal que dio origen a la estructura impositiva que aún hoy existe en España.

**EN LA ACTUALIDAD, EL
INTERÉS POR LA
FISCALIDAD SIGUE
VIGENTE CON FUERZA Y
DETERMINACIÓN**

En la actualidad, el interés por la fiscalidad sigue vigente con igual fuerza y determinación. Este interés ha seguido dando origen a estudios serios y detallados sobre la fiscalidad y su influencia en el funcionamiento de la economía y en el comportamiento de los agentes económicos. Así, en noviembre de 2005, se publicó *Simple, Fair and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, que fue un encargo del entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush,

a un Panel de Asesores creado al efecto con el objetivo de cosechar propuestas encaminadas, como el propio nombre del informe sugiere, a hacer el sistema fiscal estadounidense más simple, más justo y más comprometido con el crecimiento económico. Otro trabajo de mayor envergadura y profundidad que el que acabamos de mencionar es el que publicó en 2009 el Instituto de Estudios Fiscales británico: *Dimensions of Tax Design*, dirigido por otro premio Nobel, sir James Mirrlees (1). En buena medida, esta obra, conocida popularmente como *Informe Mirrlees*, fue la semilla que despertó nuevamente la curiosidad de Funcas para llevar a cabo otro estudio que diera respuesta a los interrogantes de los sistemas fiscales en el siglo XXI. Así, tras celebrar en Málaga el Encuentro Internacional *Tax Systems: Whence and Whither, Recent Evolution, Current Problems and Future Challenges*, Funcas publicó en 2010 el número doble 125-126 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA con las ponencias y discusiones que se presentaron en dicho congreso. Hoy, cuatro años después, de nuevo Funcas dedica un número monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a la cuestión impositiva.

El objetivo de esta monografía, que ve la luz con el número 139, no es ofrecer la reforma que como institución propondría Funcas, sino ofrecer las aportaciones, no siempre coincidentes, de algunos de los estudiosos más destacados sobre la materia. Es decir, en este volumen se analizan, en los albores de 2014, los elementos fundamentales que conforman el sistema fiscal español y, en la medida de lo posible, se iluminan y documentan técnicamente las principales líneas de su reforma. Es decir, con la publicación de este volumen Funcas pretende alentar el debate sobre la reforma fiscal desde el rigor y el análisis económico. Para ello se ha contado con un conjunto de economistas expertos en el ámbito tributario. El enfoque eminentemente economista que destila el ejemplar que el lector tiene en sus manos no es debido a un acto involuntario, sino que se trata de un rasgo que los coordinadores de la obra, **José Félix Sanz** y **Desiderio Romero**, han buscado de forma consciente. El motivo de la dominancia de la dimensión económica del estudio reside en el convencimiento de que la esperada e inminente reforma del sistema fiscal español debe implicar un rediseño estructural del mismo, lo que inevitablemente exige «poner números» al debate. En este sentido, se ha evitado caer en la tentación, tan extendida en los últimos meses, de emitir, bajo la apariencia formal de un informe técnico, una «lista de peticiones o deseos». No se puede obviar que en contextos como el actual, donde se anticipa con certidumbre una significativa reforma fiscal, los *lobbies* y grupos de interés se emplearán a fondo para conseguir el mayor número de dádivas y prebendas para sus afiliados. Normalmente, la forma tradicional de conseguirlo es solicitarlas bajo la falsa apariencia de un informe técnico. La diferencia más evidente entre un estudio técnico y un listado de peticiones es que, más allá de los argumentos verbali-

zados a favor o en contra de un determinado curso de acción, el primero documenta cuantitativamente sus aseveraciones mientras que el segundo suele carecer de cuantificación alguna o, en el mejor de los casos, alude de manera vaga e indefinida a cómputos de terceros.

El presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA comienza con una revisión de los retos a los que se enfrenta en la actualidad el sistema tributario español. Después, un primer conjunto de artículos analiza las reformas que deberían operar sobre el núcleo duro del sistema tributario: impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuestos sobre el consumo, impuesto de sociedades e impuestos sobre la riqueza. Adicionalmente, en este primer bloque se estudia el impacto de los impuestos sobre el nivel de empleo. Un segundo conjunto de artículos presta atención detallada a la financiación autonómica y local. Seguidamente se explora el papel de la imposición ambiental como opción de reforma para España. A continuación se revisan las opciones de reforma en la gestión tributaria. El número concluye evaluando la efectividad de la actividad presupuestaria en la consecución del crecimiento económico.

**LA REFORMA
TRIBUTARIA DEBERÍA
TENER COMO PRINCIPAL
EJE VERTEBRADOR EL
AUMENTO DE LA
EFICACIA
RECAUDATORIA**

Siguiendo el orden descrito, **Antoni Zabalza** (Universidad de Valencia) ofrece una panorámica de los principales cambios que a su juicio deberían ser introducidos en el sistema tributario español. En opinión del profesor Zabalza, la reforma debería tener como principal eje vertebrador el aumento de la eficacia recaudatoria, habida cuenta de que los ingresos impositivos suponen el 32,6 por 100 del PIB frente al 39,7 por 100 de media en la Unión Europea y el 40,5 por 100 en la zona del euro (datos de 2011). Aunque dicha cifra aumentará en los próximos años con la salida de la crisis, el incremento de ingresos será insuficiente para hacer frente a las necesidades de las administraciones públicas, dados los actuales niveles de déficit y deuda pública. Las claves para conjugar una mayor recaudación con un impacto macroeconómico limitado consistirían, en primer lugar, en ampliar al máximo las bases imponibles de forma que permitiesen soportar tipos marginales relativamente bajos y, por tanto, mitigasen el inevitable coste de eficiencia del sistema impositivo. En segundo lugar, articular un plan, no solo administrativo sino también político y social, que reduzca drásticamente el nivel de fraude fiscal. Y, en tercer lugar, detraer recursos sin afectar en demasía la propensión marginal al consumo de la economía, desplazando la carga hacia niveles relativamente altos de renta. Para este propósito el profesor Zabalza considera que el impuesto sobre la renta de las personas físicas debería eliminar de su estructura *todo tipo* de reducciones de renta, exenciones y deducciones tanto de la base como de la cuota. Asimismo, se debería someter a revisión la estructura de la tarifa aplicable a las rentas del trabajo. El profesor Zabalza sostiene que tanto el impuesto

sobre el patrimonio como el impuesto sobre sucesiones y donaciones tienen que formar parte del sistema tributario debiendo estar estrictamente armonizados y gestionados de forma centralizada. Por lo que respecta al IVA, en el artículo se propone la eliminación de los tipos reducido y superreducido, debiendo considerarse además una posible subida del tipo general. Por último, el profesor Zabalza sostiene que es imprescindible reducir de forma drástica y urgente el nivel de fraude existente en España.

José Félix Sanz Sanz (Universidad Complutense de Madrid) analiza en detalle los retos y propuestas de reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) como uno de los pilares del sistema tributario español. De acuerdo con la Teoría de la Hacienda Pública, la relevancia del IRPF se manifiesta, además de con su consabida visibilidad, a través de su potencial recaudatorio, su impacto distributivo, sus efectos sobre la eficiencia económica y su fuerte influencia sobre el sistema de financiación autonómico. Visto en perspectiva, la realidad muestra que el IRPF español ha cumplido solo parcialmente tales objetivos de modo que su diseño ha acumulado a lo largo de sus más de tres décadas de existencia dos importantes pasivos. Primero, su capacidad recaudatoria se ha mostrado limitada y su progresividad efectiva discutida, a pesar de ser uno de los impuestos con más progresividad formal del mundo. Y segundo, su estructura ha sido fuertemente ineficiente actuando como un importante lastre para el crecimiento económico. Esos dos pasivos muestran tanto el agotamiento de su diseño, altamente cuestionado por la sociedad, como la necesidad de reformar en profundidad el impuesto. En este contexto, las líneas prioritarias de actuación defendidas por el profesor Sanz son las siguientes. Primero, fortalecer la naturaleza dual de la base imponible. Para ello, la base del ahorro incorporaría la totalidad de rendimientos y plusvalías del capital inmobiliario así como el 50 por 100 de las rentas empresariales y profesionales —el 50 por 100 restante formaría parte de la base general—. Esta nueva definición llevaría aparejada la eliminación del sistema de módulos. Segundo, recuperar los mínimos vitales *genuinos*, aunque limitados a las cargas familiares y al ahorro previsión (especialmente el destinado a la cobertura de jubilación). Adicionalmente debería ser eliminada tanto la actual reducción por rentas del trabajo como el mínimo personal por contribuyente. Tercero, gravar la base liquidable con una tarifa de solo dos tramos, con un primer tipo del 25 por 100 para bases liquidables inferiores a 60.000 euros y un segundo del 35 por 100 para el resto de bases. Por su parte, a la base del ahorro le sería aplicable en todo caso un tipo único del 25 por 100. Por último, en el trabajo se propone la eliminación de todas las deducciones que no tengan carácter técnico —entre las que se encuentran las relativas a donaciones, inversiones empresariales y las destinadas a madres trabajadoras con hijos

RESULTA IMPRESCINDIBLE REDUCIR DE FORMA DRÁSTICA Y URGENTE EL NIVEL DE FRAUDE EXISTENTE EN ESPAÑA

EL IRPF ACUMULA PASIVOS IMPORTANTES QUE MUESTRAN EL AGOTAMIENTO DE SU DISEÑO Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMA EN PROFUNDIDAD

menores de tres años—. Asimismo, se propone eliminar con carácter retroactivo, aunque de forma escalonada a lo largo de cuatro años, la deducción por vivienda habitual. La simulación de la propuesta de reforma del profesor Sanz aumentaría la recaudación en más de 30.000 millones de euros (3 por 100 del PIB). Una reforma de esta naturaleza reduciría los costes de eficiencia de manera significativa y respetaría el poder redistributivo del impuesto.

ALTERNATIVAS DE REFORMA QUE PODRÍAN APLICARSE AL IVA: 1) ELEVACIÓN DE LOS ACTUALES TIPOS DE GRAVAMEN, 2) REVISIÓN DE LAS BASES SUJETAS A TIPO (ESPECIALMENTE LAS CORRESPONDIENTES AL REDUCIDO) Y 3) ELIMINACIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

La discusión sobre las líneas de reforma del IVA y de los impuestos especiales ha sido efectuada por **Desiderio Romero Jordán** (Universidad Rey Juan Carlos). El trabajo comienza mostrando la baja efectividad recaudatoria de los impuestos especiales. Los datos revelan que la situación es especialmente preocupante en el caso del IVA, ya que España ocupa el último lugar en el *ranking* de la UE-27 cuando se compara recaudación obtenida con PIB. En este contexto, el artículo ofrece un análisis detallado de un conjunto de alternativas de reforma que podrían aplicarse al IVA: 1) elevación de los actuales tipos de gravamen, 2) revisión de las bases sujetas a tipo (especialmente las correspondientes al reducido), y 3) eliminación de los regímenes especiales. Por lo que respecta a la primera de las opciones, las simulaciones realizadas con *FUNCASindi* (Simulador de Impuestos Indirectos de Funcas) indican que la elevación de un punto en el tipo superreducido aumentaría la recaudación un 0,48 por 100. Aumentos de esa misma magnitud elevarían la recaudación un 1,63 por 100 en caso del tipo reducido y un 2,64 con el tipo normal. La segunda línea de actuación en IVA (complementaria o sustitutiva de la anterior) sería la modificación de bases. En opinión del profesor Romero, el sentido de la reforma debería ir encaminado a aumentar la tributación de aquellos bienes cuyo gasto sea una función creciente de la renta —más aún si tales bienes presentan bajas elasticidades precio que aseguren su impacto recaudatorio—. Por último, la reforma del impuesto debe actuar sobre los regímenes especiales: la existencia de estos sistemas, al menos en su concepción actual, no está justificada pues afectan negativamente a la recaudación e introducen incentivos a operar en la economía informal. En el caso de los impuestos especiales, la principal reforma a acometer en el corto plazo es, en opinión del profesor Romero, la revisión de los tipos de gravamen para corregirlos de la fuerte erosión que sufren por efecto de la inflación. Asimismo, el artículo ofrece argumentos para incrementar las accisas que gravan los cigarrillos, la picadura de tabaco, el alcohol y los carburantes.

Más allá de sus objetivos recaudatorios, el impuesto de sociedades es una figura clave en el sistema tributario al ejercer una fuerte influencia en las decisiones que adoptan las sociedades sobre su localización, nivel de inversión y forma de financiación. En este ámbito de análisis, **Lourdes Jerez Barroso** (Universidad de Extremadura) ofrece una dis-

cusión sobre los cambios que deberían acometerse en la estructura del impuesto societario. En una economía fuertemente globalizada, el diseño de los elementos del impuesto cobra una notable importancia al recaer sobre un factor productivo dotado de gran movilidad. En este contexto, la profesora Jerez considera como prioritarias las siguientes líneas de actuación. Primero, reducción tanto de los tipos medios como de los marginales a fin de hacer atractiva en territorio español 1) la localización de empresas, 2) la inversión en activos fijos y/o en I+D, y 3) la distribución de beneficios. En este contexto, la profesora Jerez considera apropiado eliminar el régimen especial de las pymes dado su impacto negativo sobre la dimensión empresarial. Segundo, aproximación de la amortización fiscal a la verdadera depreciación económica en línea con la tendencia observada en otros países desarrollados. Tercero, consecución de la neutralidad en el tratamiento de la financiación empresarial mediante un sistema mixto ACE-CBIT (*Allowance Corporate Equity - Comprehensive Business Income Tax*) que acote la deducibilidad de los costes financieros explícitos y permita al mismo tiempo una cierta deducibilidad de los costes implícitos en la financiación propia. Cuarto, eliminación de todas las deducciones de la cuota cuya eficacia no haya sido probada. Y por último, simplificación de la regulación para reducir los costes de cumplimiento a los que se enfrentan las empresas.

El debate en torno al papel de la imposición sobre la riqueza en nuestro sistema fiscal es recurrente a pesar de que su importancia recaudatoria es claramente inferior al de las tres figuras tributarias referidas anteriormente. Los profesores **José María Durán Cabré** y **Alejandro Esteller Moré** (Universidad de Barcelona) ofrecen una discusión sobre los motivos que justifican la tributación de la riqueza en sus diversas modalidades, así como las líneas de reforma que deberían aplicarse a estos impuestos. La discusión de los profesores Esteller y Durán se centra en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, en el impuesto sobre el patrimonio, en el impuesto sobre bienes inmuebles y, de manera indirecta, en el impuesto sobre el incremento en el valor de los terrenos de naturaleza urbana. La principal fuente de desigualdad en la distribución de la riqueza es la existencia de transmisiones gratuitas, por lo que, según los autores, parece razonable su gravamen si se quiere reducir dicha desigualdad. En las transmisiones gratuitas entre familiares directos apenas existe tributación en once de las diecisiete comunidades autónomas. Por esta razón, Esteller y Durán consideran necesario armonizar la normativa —incluidas las comunidades de régimen foral— ofreciendo un tratamiento muy favorable a las transmisiones entre cónyuges y familiares directos, aumentando considerablemente el mínimo exento y reduciendo sensiblemente la tarifa. Los autores consideran el impuesto sobre el patrimonio un tributo complementario del impuesto sobre la renta de las personas fisi-

REDUCCIÓN TANTO DE LOS TIPOS MEDIOS COMO DE LOS MARGINALES A FIN DE HACER ATRACTIVA EN TERRITORIO ESPAÑOL
1) LA LOCALIZACIÓN DE EMPRESAS, 2) LA INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS Y/O EN I+D, Y 3) LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

POTENCIAR EL PESO DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES EN LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

cas. Sin embargo, la elusión fiscal (derivada principalmente de la exención de la empresa familiar), su bajo nivel de cumplimiento (al ser un impuesto caro de gestionar y que genera poca recaudación) y unas normas de valoración que introducen inequidades y distorsiones (no valoran todos los bienes de manera homogénea) aconsejan la eliminación definitiva del impuesto. Finalmente, en el artículo se propone potenciar el peso del impuesto sobre bienes inmuebles en la financiación municipal. Este mayor peso del impuesto de bienes inmuebles llevaría aparejada la eliminación del impuesto sobre el incremento en el valor de los terrenos de naturaleza urbana —por la doble imposición que genera—, la vinculación de su base de cálculo al valor de mercado (lo que exige su actualización periódica) y la posibilidad de aumentar los tipos máximos vigentes actualmente.

Las cotizaciones sociales aportan alrededor de una tercera parte de los recursos coactivos de las Administraciones Públicas en España: en 2011 la participación en los ingresos alcanzó el 31,4 por 100 frente al 38,8 por 100 de la UE-27. Asimismo, el peso de las cotizaciones sobre el PIB fue en 2011 del 12,1 por 100 en España frente al 12,7 por 100 de la Unión Europea. Donde se observan diferencias es en el modo en el que se distribuyen las cotizaciones a cargo de empresarios y trabajadores. Para ese mismo año, las cotizaciones a cargo del trabajador representan el 1,9 por 100 del PIB frente al 3,8 por 100 de media en la UE-27. Por su parte, las cotizaciones a cargo del empresario suponen el 8,5 por 100 en España y el 7,3 por 100 en la UE-27. Tales diferencias, unidas a las altas tasas de desempleo que han caracterizado la economía española en las últimas décadas, han generado un debate recurrente sobre la posibilidad de reducir cotizaciones sociales a cargo del empresario a fin de reducir el coste del factor trabajo y aumentar, en consecuencia, el empleo. En esta línea de investigación se enmarca el artículo de los profesores **Oscar Bajo Rubio** (Universidad de Castilla-La Mancha) y **Antonio Gómez Gómez-Plana** (Universidad Pública de Navarra). Utilizando una Matriz de Contabilidad con la última tabla *input-output* disponible (año 2005), los profesores Bajo y Gómez realizan dos ejercicios de simulación a efectos de calibrar el impacto de una bajada en el tipo de las cotizaciones: 1) una reducción *moderada* de 1 punto, y 2) una reducción *fuerte* de 5 puntos. Una reducción de 1 punto en el tipo efectivo de las cotizaciones generaría un aumento modesto de 106.000 empleos equivalentes a una reducción en la tasa de desempleo de 0,46 puntos. En el segundo de los ejercicios, la reducción del tipo efectivo de las cotizaciones en 5 puntos tendría un impacto de 550.000 empleos que permitirían reducir la tasa de desempleo en 2,3 puntos. Estos resultados muestran que reducir de forma importante la tasa de desempleo vía cotizaciones solo es posible con una fuerte rebaja en los tipos de cotización. Y, salvo que dicha rebaja se compense con un aumento en los tipos de

REDUCIR DE FORMA IMPORTANTE LA TASA DE DESEMPLEO VÍA COTIZACIONES SOLO ES POSIBLE CON UNA FUERTE REBAJA EN LOS TIPOS DE COTIZACIÓN

IVA, este tipo de reformas tiene un fuerte impacto sobre el déficit público.

Alain Cuenca (Universidad de Zaragoza) analiza en su artículo la política tributaria de las comunidades autónomas en el periodo 2002-2013 desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal. Con carácter general, las comunidades autónomas han utilizado su capacidad normativa más para reducir la presión fiscal que para lograr incrementar sus ingresos. No obstante, a partir de 2011 se han producido incrementos en la tarifa del IRPF, aunque limitado a las rentas más altas, lo que en opinión del autor puede ser un indicio de que una fuerte restricción presupuestaria —debida a la disminución de las transferencias del Estado y al cierre del acceso a los mercados financieros— ha obligado al ejercicio de cierta corresponsabilidad. El profesor Cuenca propone avanzar en el camino de la corresponsabilidad mediante un conjunto de posibles líneas de actuación. Primero, desarrollando incentivos a la corresponsabilidad en las comunidades autónomas de régimen común. Segundo, tales medidas deberían focalizarse en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, dado que es el impuesto que aporta mayor grado de autonomía, tanto cuantitativamente como respecto a las facultades normativas. Además, es un impuesto que cumple los principales requisitos técnicos para la descentralización: potencia recaudatoria y no traslación. En este sentido, podría considerarse la posibilidad de crear un impuesto estatal sobre la renta —como el actual tramo estatal— dejando un espacio fiscal libre para que las comunidades pudieran crear su propio impuesto regional sobre la renta de las personas físicas. Otra opción podría ser ceder el 100 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas, a cambio de recuperar para el Estado el 50 por 100 del impuesto sobre el valor añadido y el 58 por 100 de los impuestos especiales. Un tercer grupo de medidas podrían ir encaminadas a reducir la competencia fiscal a la baja, como acontece en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en el impuesto sobre el patrimonio.

AVANZAR EN EL CAMINO DE LA CORRESPONSABILIDAD MEDIANTE UN CONJUNTO DE POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Finalmente, podría ser conveniente un proceso de armonización fiscal de la tributación medioambiental, única materia en la que las comunidades autónomas de régimen común tienen actualmente un espacio fiscal propio. En suma, señala el profesor Cuenca, la corresponsabilidad fiscal es un requisito esencial para el correcto desarrollo del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución de 1978. Se ha avanzado en cada reforma del sistema, pero las comunidades autónomas de régimen común no han terminado de asumir como propio ese objetivo. Si no se refuerzan eficazmente los mecanismos de corresponsabilidad, será necesario limitar en alguna medida la autonomía en el gasto. En otro caso, nuestro sistema de descentralización política se tornaría financieramente insostenible.

EL PRIMER PROBLEMA DE FONDO AL QUE SE ENFRENTA EL NIVEL INFERIOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ES QUE EL MARCO INSTITUCIONAL NO SE HA ADAPTADO A LA FUERTE DESCENTRALIZACIÓN QUE SE HA PRODUCIDO EN EL NUEVO ESCALÓN REGIONAL DE GOBIERNO

Santiago Lago Peñas (Universidad de Vigo) y **Jorge Martínez-Vázquez** (Georgia State University) analizan las opciones de reforma en el ámbito de las corporaciones locales. En opinión de los autores, el primer problema de fondo al que se enfrenta el nivel inferior de las administraciones públicas es que el marco institucional no se ha adaptado a la fuerte descentralización que se ha producido en el nuevo escalón regional de gobierno, ni a los cambios sustanciales en las demandas de bienes y servicios públicos, ni a las nuevas tecnologías y pautas de movilidad y desarrollo urbano de las últimas décadas. Señalan los autores que este anquilosamiento ha tenido un conjunto de efectos importantes. Primero, la superposición competencial en las comunidades pluriprovinciales. Segundo, la petrificación de una estructura municipal pensada para unas pautas de movilidad y una distribución de la población del siglo XIX. Tercero, los problemas de desbordamiento y desencaje entre las demarcaciones municipales y las demandas de servicios en muchos espacios urbanos, para los que las rígidas soluciones contempladas en la legislación española sobre áreas metropolitanas no están funcionando. Cuarto, el intrusismo de los denominados «gastos impropios». Y, finalmente, la actual insuficiencia de recursos financieros. Dado el contexto, los autores consideran que la tributación local es solo una parte del problema del propio modelo descentralizado de gobierno. El sistema fiscal local español requiere cambios profundos en dos niveles. En un nivel primario, es preciso reforzar sustancialmente la capacidad recaudatoria del impuesto sobre bienes inmuebles. En segundo lugar, creen necesario introducir recargos en el IRPF; como por ejemplo se hace en los países nórdicos. Asimismo, les parece adecuado contar con un impuesto de actividades económicas reformado y reforzado o, de forma alternativa, con un nuevo impuesto local sobre los negocios que gravite sobre el valor añadido, en línea con lo que se hace en Francia o Italia. Finalmente, proponen extender en lo posible el recurso a tasas y precios públicos por ser un instrumento especialmente apropiado en el ámbito local.

Los profesores **Francisco Pedraja Chaparro**, **José Manuel Cordero Ferrera** (ambos de la Universidad de Extremadura) y **Javier Suárez Pandiello** (Universidad de Oviedo) revisan la relevancia del principio del beneficio en la Hacienda Local española. Es este un principio adecuado para cumplir con los fines asignativos al conectar las dos vertientes del presupuesto, aunque como contrapartida no permite cumplir con los fines distributivos y estabilizadores. Esta conexión entre ingresos y gastos permite garantizar la suficiencia (gasto lo que puedo financiar), disciplina el consumo (evitando demandas excesivas) y aporta información sobre preferencias y costes en el tiempo y el espacio. La aplicación más evidente de este principio se produce en el ámbito de las haciendas locales mediante instituciones fiscales como precios públi-

cos, tasas, contribuciones especiales e incluso los principales impuestos municipales. Los autores ofrecen cifras sobre su utilización en el ámbito de la Hacienda Local que confirman que su uso es más intenso en las esferas más próximas al ciudadano —este tipo de ingresos supone el 4 por 100 de las comunidades autónomas, mientras que en las corporaciones locales alcanza el 21 por 100—. De hecho, estos ingresos representan la tercera fuente de financiación de los municipios detrás de impuestos y transferencias corrientes, siendo más importantes en los municipios de tamaño intermedio. En opinión de los autores, la financiación ordinaria apunta hacia la revitalización de las tasas y precios públicos, mientras que en el ámbito de las inversiones parece necesario potenciar el uso de contribuciones especiales.

Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot (Universidad de Vigo) analizan en su artículo la situación actual y opciones de reforma en la imposición ambiental. Como punto de partida, explican la renuencia de los decisores políticos a utilizar esta alternativa tributaria, a pesar de la evidencia académica existente y de las reiteradas recomendaciones de la Comisión Europea y otras instituciones internacionales. En el artículo se han sugerido varias razones para este fenómeno, incluyendo la oposición social a paquetes fiscales energético-ambientales genéricos, la posible conformación de mayorías de bloqueo —incluso en paquetes aparentemente atractivos— y las preocupaciones distributivas y sobre la competitividad. Los autores proponen un uso más intenso de la fiscalidad energético-ambiental que debería pasar, obligatoriamente, por una mayor tributación de los carburantes de automoción —esta medida puede suministrar importantes recursos fiscales en el corto y medio plazo—. Para corregir las disfunciones generadas por la tributación energético-ambiental autonómica se proponen tres líneas de actuación. Primero, conseguir que la asignación jurisdiccional de estos tributos sea más eficiente, de modo que la administración responsable tenga la extensión geográfica más ajustada al problema ambiental considerado y que los posibles efectos distorsionadores y de competitividad sean mínimos. Segundo, distribuir adecuadamente la recaudación obtenida entre las administraciones central y subcentrales para avanzar en la solución de los problemas detectados. Y tercero, establecer guías comunes para la definición e implantación de los impuestos ambientales subcentrales que eviten disfunciones y consigan maximizar sus efectos incentivadores estáticos y dinámicos. Las dos primeras recomendaciones sugieren reservar buena parte de la imposición energético-ambiental a la administración central, con compensación recaudatoria a las unidades subcentrales (otra razón, por tanto, para no introducirla en un esquema de reforma fiscal verde), y concentrar la actuación tributaria ambiental de las comunidades autónomas y municipios en la gestión de los residuos sólidos y líquidos. Aunque las grandes oportunidades fiscales energé-

LA APLICACIÓN MÁS EVIDENTE DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO SE PRODUCE EN EL ÁMBITO DE LAS HACIENDAS LOCALES MEDIANTE INSTITUCIONES FISCALES

USO MÁS INTENSO DE LA FISCALIDAD ENERGÉTICO-AMBIENTAL QUE DEBERÍA PASAR, OBLIGATORIAMENTE, POR UNA MAYOR TRIBUTACIÓN DE LOS CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN

**NECESIDAD DE
GENERAR UNA RED
DE INTERCAMBIO DE
INFORMACIÓN, CON UN
PROTOCOLO COMÚN DE
ACTUACIÓN, QUE
PERMITA CONECTAR LA
AGENCIA TRIBUTARIA
CON EL CATASTRO Y LA
SEGURIDAD SOCIAL**

tico-ambientales se encuentran en el ámbito de los carburantes de locomoción, el campo de actuación en la imposición ambiental es bastante más amplio: impuestos sobre las emisiones de SO₂ u óxidos de nitrógeno (NO_x) han sido opciones bastante comunes en otros países, junto a otras figuras como las que gravan las emisiones de la aviación. Asimismo, la introducción de nuevos impuestos sobre la ineficiencia energética del *stock* residencial o de transporte pueden jugar un papel fundamentalmente incentivador que permita dotar de recursos a fondos para el fomento de la eficiencia energética.

Una cuestión fundamental para el buen funcionamiento de todo sistema tributario es disponer de una administración tributaria eficiente que sea capaz de reducir las brechas de incumplimiento fiscal. Todo ello sin aumentar los costes administrativos derivados de la recaudación de los tributos como los costes de cumplimiento a los que se enfrentan los contribuyentes. Con este planteamiento, **Jesús Gascón Catalán** (Inspector de Hacienda del Estado) ofrece en su artículo una revisión del papel de la gestión tributaria. El artículo destaca, en primer lugar, la necesidad de generar una red de intercambio de información, con un protocolo común de actuación, que permita conectar la Agencia Tributaria con el Catastro y la Seguridad Social. Los costes de esta actuación serían asumibles en el medio plazo y podrían suponer una fuerte reducción de costes administrativos y de cumplimiento. Una segunda línea de actuación debería ir encaminada a reforzar las actuaciones preventivas a empresarios y profesionales que favorezcan el cumplimiento voluntario —por ejemplo cediéndole datos tributarios por vía telemática—, a monitorizar a los contribuyentes sometidos a regularización, a aumentar las actuaciones cualificadas de lucha contra el fraude fiscal y a potenciar y mejorar los acuerdos previos de valoración de activos (*rulings*). En opinión de Jesús Gascón, estas líneas de reforma no podrían llevarse a efecto sin un cambio en la planificación que debería estar orientada al medio plazo.

Jabier Martínez (Universidad de Deusto) e **Ignacio Zubiri** (Universidad del País Vasco) revisan la política presupuestaria española en las tres últimas décadas ofreciendo estimaciones de los multiplicadores de gasto e impuestos. Tales cálculos se realizan distinguiendo entre periodos de estancamiento y de crecimiento. Los autores obtienen los siguientes resultados. Primero, el multiplicador es sustancialmente más elevado en periodos de estancamiento que de crecimiento. Más aún, el multiplicador es asimétrico, de modo que los recortes del gasto afectan más negativamente al PIB que los aumentos de gasto. Segundo, las estimaciones muestran que el multiplicador tiene rendimientos decrecientes, por lo que cuanto mayor sea el tamaño del gasto, menor será el tamaño del multiplicador. Tercero, el multiplicador de impuestos es inferior al del gasto, represen-

tando aproximadamente un 10 por 100 de su valor. Cuarto, el multiplicador del gasto varía según las circunstancias de la economía, oscilando entre 1,3 y 1,7 en las épocas de estancamiento y en torno a 1 en las épocas de crecimiento. Por último, el multiplicador del empleo sugiere que cada millón de euros de gasto crea en torno a 30 empleos anuales en los periodos de estancamiento. Esto incluye los efectos del propio gasto más los de los aumentos inducidos del PIB. En resumen, los autores muestran con sus estimaciones que las políticas de austeridad son necesariamente contractivas y retrasan la salida de las crisis económicas. El multiplicador (negativo) de una contracción del gasto es mayor cuanto más se reduzca el gasto porque alarga más la crisis. Por ello, los autores mantienen que para consolidar es preferible subir los impuestos a bajar el gasto.

PARA CONSOLIDAR ES PREFERIBLE SUBIR LOS IMPUESTOS A BAJAR EL GASTO

NOTA

(1) El estudio *Dimensions of Tax Design* se acompaña de otro volumen titulado *Tax by Design*. Así como el trabajo de Meade concentró su atención sobre la imposición directa británica del momento, el trabajo que ha dirigido sir James Mirrlees examina el sistema impositivo desde una perspectiva más amplia, tanto por los temas tratados como por el ámbito territorial analizado. En concreto, la investigación capitaneada por sir James Mirrlees no solo analiza pormenorizadamente los impuestos directos sino que también explora la imposición indirecta, los impuestos medioambientales, el gravamen de la riqueza y su transmisión, los aspectos administrativos y de cumplimiento asociados al pago de impuestos y, por supuesto, la economía política de la política fiscal. Todo ello, desde el rigor académico y el conocimiento de la experiencia profesional de sus autores.