

## Resumen

Los impuestos españoles rinden mucho menos en términos de recaudación que los de otros países europeos. En la perspectiva de la próxima reforma tributaria, España debe contar de forma urgente con un sistema tributario capaz de contribuir significativamente a la reducción del alto nivel de deuda pública, y para ello debe dar respuesta a dos problemas principales: la estrechez de las bases imponibles actuales y el alto nivel de fraude. Después de un repaso de los elementos básicos de una posible reforma, se concluye que, a través de una rigurosa eliminación de las numerosas exenciones y deducciones hoy presentes en el sistema impositivo, y de una sistemática y amplia lucha contra el fraude, debería ser posible aumentar la recaudación sin necesariamente elevar los tipos impositivos y distribuir de forma más equitativa la carga fiscal.

*Palabras clave:* reforma tributaria, déficit público, deuda pública.

## Abstract

The performance of Spanish taxes in terms of collected revenue is significantly worse than that of other European countries. In the perspective of the forthcoming tax reform, Spain must urgently have a tax system that can contribute significantly to the reduction of the present high level of public debt. To this end, the reform must deal with two main problems: the narrowness of the tax base and the high level of fiscal fraud. After reviewing the basic elements of a possible reform, the article concludes that it is possible to achieve an increase in revenue without necessarily increasing rates of taxation, and to distribute the tax burden more fairly across income classes, providing that the present proliferation of exemptions and deductions is completely eliminated, and that fraud is effectively and systematically curbed.

*Key words:* tax reform, public deficit, public debt.

*JEL classification:* H20, H60.

# RETOS ACTUALES DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

Antoni ZABALZA

Universidad de Valencia

## I. INTRODUCCIÓN

**T**RATAR de los retos actuales de la Hacienda Pública española es, en cierta manera, tratar de los retos de la economía española. Las consecuencias de la grave crisis económica sobre la situación financiera del Estado y sobre las bases imponibles del sistema impositivo apuntan todas ellas en la misma dirección: España debe contar, de forma urgente, con un sistema tributario capaz de contribuir significativamente a la reducción de la deuda pública y de hacer frente a las necesidades de gasto público. Los impuestos españoles, en comparación con los de otros países europeos, no rinden lo que deberían en términos de recaudación. A pesar de que los tipos impositivos son similares, la recaudación que el sistema impositivo español genera en relación a la renta de la nación es anormalmente baja. La explicación de esta discrepancia es simple: en comparación con el resto de Europa, las bases imponibles son demasiado estrechas y el fraude fiscal demasiado prevalente.

La reforma tributaria que España necesita debe dar una respuesta efectiva a estos dos problemas, a la vez que racionalizar la estructura impositiva global, haciéndola más transparente y reduciendo de forma significativa la inevitable distorsión económica que todo impuesto conlleva; la reforma debe dar respuesta también a la necesidad de distribuir la carga fiscal entre la población de la forma más equitativa posi-

ble, gravando de forma similar a contribuyentes que se encuentran en situaciones similares, y procurando mantener la progresividad de forma que la carga fiscal media crezca a medida que crece la renta del contribuyente.

Si las bases imponibles se ensanchan sustancialmente y el fraude fiscal se reduce de forma drástica, estos objetivos pueden ser alcanzados sin necesidad de aumentar los tipos de imposición a los que se enfrentan los contribuyentes, y minimizando por tanto la incidencia del sistema sobre los incentivos económicos.

El resto del artículo se organiza como sigue: la sección II presenta el entorno económico en el que la presente reforma tributaria se va a formular y su efecto sobre la recaudación impositiva. La sección III considera los principios básicos que dicha reforma debería observar y, en el contexto de los mismos, avanza propuestas de tipo general. La sección IV resume los principales pilares de la reforma por figuras impositivas y la V recoge las conclusiones de este trabajo.

## II. EL ENTORNO ECONÓMICO

### 1. La crisis económica

La crisis que en términos de agregados económicos comenzó a ser perceptible en la segunda mitad de 2008, que tuvo su peor manifestación a lo largo de 2009 y que, hoy, a principios de 2014

todavía no puede darse realmente por concluida, define el entorno económico al que la próxima reforma tributaria española deberá dar respuesta. La duración de la misma pone claramente de manifiesto que no se trata de una bajada cíclica, sino de la caída de actividad más profunda y persistente que el mundo industrializado ha experimentado desde la depresión de 1929. Aunque una evaluación definitiva de este episodio necesitará de una mayor perspectiva temporal, la profesión económica está empezando a entender la causa básica de esta severa recesión y la sitúa en el sector financiero y en las instituciones que lo regulan. Más concretamente, en la gran infravaloración del riesgo y el consiguiente exceso de confianza que acabó afectando a todos: bancos, administraciones públicas, promotores inmobiliarios, empresas y familias.

Las consecuencias más visibles fueron: 1) el colapso del sector financiero, que se inició con el fiasco de las hipotecas *subprime* y los productos derivados de las mismas, y que llevó a la paralización del mercado interbancario, al empeoramiento de los balances de las entidades financieras y a una significativa reducción del crédito a empresas y familias; 2) el estallido de la burbuja inmobiliaria y la repentina caída de la actividad del sector de la construcción; 3) la generalización de estos efectos sobre los demás sectores económicos y, en particular, sobre la industria; y 4) la drástica caída del producto nacional y de la ocupación.

La crisis comenzó en los países que experimentaron las mayores tasas de inflación de sus activos inmobiliarios (fundamentalmente España, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos), pero se extendió

con gran rapidez al resto de los países industrializados debido a la incidencia generalizada de los derivados financieros asociados a las hipotecas *subprime*. Las características específicas del caso español pueden resumirse como sigue:

— La primera es que la burbuja inmobiliaria desarrollada entre 2002 y 2007, aparte de ser más fuerte que la experimentada por otros países, se produjo a pesar del crecimiento prácticamente nulo de la productividad y la pérdida de competitividad de nuestra economía. La financiación de la burbuja se consiguió por la vía del endeudamiento exterior (el déficit por cuenta corriente llegó a alcanzar el 10 por 100 del PIB en 2007). España se endeudó, pero no para mejorar la productividad, sino para financiar el consumo o para construir viviendas que el país no necesitaba ni se podía permitir. La pérdida de competitividad experimentada en ese periodo tuvo causas más diversas, pero un factor importante fue el prácticamente permanente diferencial de inflación que desde su ingreso en la zona del euro España mantuvo respecto al resto de los países europeos.

— En segundo lugar, comparado con episodios recesivos anteriores, este lo hemos tenido que gestionar sin competencias sobre la política monetaria y el tipo de cambio. En materia de precios y salarios, una característica tradicional de la economía española ha sido su inflexibilidad a la baja. En un contexto de desequilibrio exterior, la devaluación (y la inflación que acostumbraba a acompañarla), aparte de la inestabilidad nominal que introducía, era un método relativamente indoloro de ajustar la economía: todos pasábamos a

ser más pobres de la noche al día (nuestra peseta de repente compraba menos bienes). En esta ocasión el ajuste está siendo más transparente pero también más difícil: la competitividad necesariamente ha tenido que aumentar y lo ha hecho a través de una mejora de la productividad y de una reducción del salario real.

— La tercera particularidad española ha sido la fuerte subida de la tasa de paro: casi 19 puntos de porcentaje en tan solo seis años, del 8,3 por 100 en 2007 al pico del 27,2 por 100 en el primer trimestre de 2013 (en el segundo trimestre de 2013 la tasa ha bajado al 26,3 por 100, en lo que esperamos sea el inicio de una senda descendente). Este es un problema complejo relacionado con el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, pero en un sentido más esencial es consecuencia de la inflexibilidad nominal de nuestra economía. Si la economía no se ajusta vía precios, acaba haciéndolo vía cantidades y esto es lo que, de forma brutal, hemos vuelto a observar en la presente crisis.

— La última anotación sobre la crisis, de carácter general pero particularmente relevante para España, es que no se trata de un episodio meramente coyuntural, sino de una caída generalizada de la actividad que por desgracia tendrá efectos estructurales a medio y largo plazo. La salida de la crisis no nos devolverá, por lo menos en un largo periodo de tiempo, los niveles de actividad y riqueza de 2007, ni nos situará en la senda de crecimiento de la década anterior a ese año. Cuando las cosas se normalicen, seremos más pobres y el potencial de crecimiento será inferior al anterior a la crisis. Asistiremos a una revisión sustancial de la gestión del riesgo; el fondo de capital fi-

sico será inferior a causa de la caída de la inversión de estos últimos años y el progreso tecnológico se resentirá por ello; y finalmente, la ineludible recomposición de los balances del sector público y privado hará que la recuperación sea un proceso gradual y largo. Este último punto es importante para la cuestión central de este artículo: anticipa un empeoramiento estructural de la base fiscal y de la capacidad de actuación del sector público.

## 2. Implicaciones para el sector público

La crisis ha tenido repercusiones importantes sobre el presupuesto y la deuda pública, y está limitando de forma significativa la capacidad de los gobiernos para corregir los desequilibrios generados. Las repercusiones pasadas se produjeron por la actuación de los estabilizadores automáticos, que redujeron la recaudación y aumentaron los gastos asociados al paro, por el impacto de la política de mantenimiento de la demanda agregada adoptada al inicio de la crisis, y por las medidas de ayuda al sector bancario que han seguido operando hasta la actualidad. Las repercusiones futuras se están manifestando a través de la limitada capacidad de maniobra de los gobiernos a medida que la dinámica de los déficits, cargas financieras y deuda se han ido poniendo de manifiesto.

Los primeros efectos presupuestarios se notaron ya en 2008, pero el impacto más notable se produjo a partir de 2009. El cuadro n.º 1 presenta la evolución del déficit público y de la deuda pública del total de las administraciones públicas (*General Government*), según datos de la Comisión Europea (European

CUADRO N.º 1

**DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
(PORCENTAJE DEL PIB)**

	Déficit (1)	Deuda
2006 .....	2,0	39,6
2007 .....	1,9	36,1
2008 .....	-4,5	40,2
2009 .....	-11,1	54,0
2010 .....	-9,6	61,7
2011 .....	-9,6	70,5
2012 .....	-10,6	86,0
2013 (2) .....	-6,8	94,8
2014 (2) .....	-5,9	99,9

*Notas:*  
(1) Capacidad (+)/ Necesidad (-) de Financiación. Incluye el efecto del saneamiento financiero.  
(2) Previsión.  
Fuente: *European Economic Forecast. Autumn 2013*, European Commission.

Commission, 2013). Después del corto periodo de superávits, 2008 presenta, con un déficit del 4,5 por 100, el primer aviso serio de la crisis que había comenzado ya. Le siguen cuatro años (2009-2012) de caída profunda de los ingresos y aumento de los gastos, que sitúan el déficit en una media anual alrededor del 10 por 100. Los dos últimos años del cuadro son previsiones de la Comisión Europea, que sitúa el déficit de 2013 en el 6,8 por 100 y el de 2014 en el 5,9 por 100, ambos en línea con las previsiones oficiales españolas (el déficit presupuestado para 2014 es 5,8 por 100).

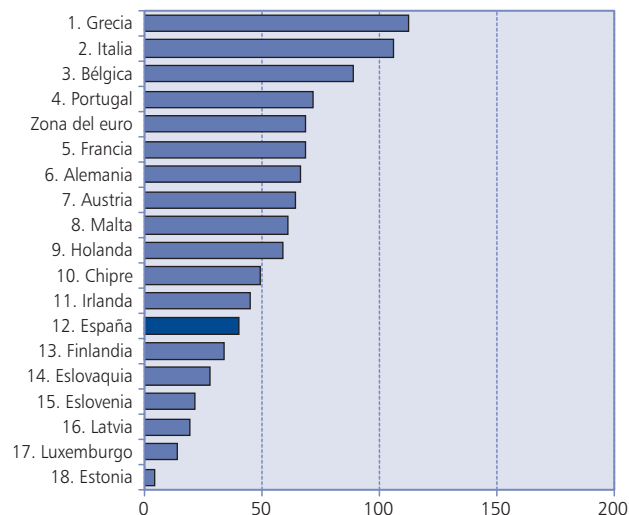
La evolución de la deuda pública es quizá el mejor indicador del efecto de la crisis sobre las cuentas públicas españolas. En 2007 la deuda pública española suponía el 36,1 por 100 del PIB, mientras que en 2014 se prevé que alcanzará el 99,9 por 100. Un incremento de 63,8 puntos de porcentaje del PIB en siete años, a razón de más de 9 puntos por año. El gráfico 1A muestra para 2008 la posición de los dieciocho países de la eurozona (1) por orden decreciente de deuda pública, y el gráfico 1B la corres-

pondiente posición en 2014. En 2008 España se situaba, con una deuda de solo el 40,2 por 100 del PIB, hacia el final de la lista (la duodécima posición), solo por delante de Finlandia, Eslovaquia, Eslovenia, Latvia, Luxemburgo y Estonia. En 2014, en cambio, España, con una deuda del 99,9 por 100, se situará previsiblemente en la séptima posición por volumen de deuda (en relación a su PIB), solo por detrás de Grecia, Italia, Portugal, Chipre, Irlanda y Bélgica. De los ocho países que en 2014 tendrán una deuda superior al 90 por 100 del PIB, España es el que (con respecto a 2008) experimenta el crecimiento más alto (148,5 por 100), solo por detrás de Chipre (154,4 por 100) e Irlanda (171,5 por 100).

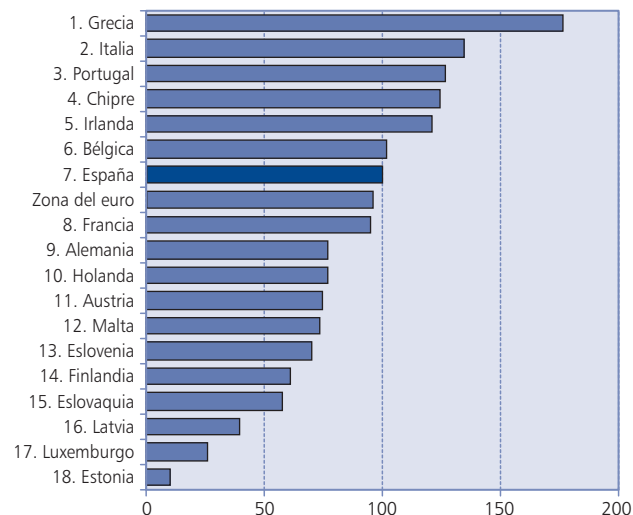
A la vista de estos datos, parece evidente que la crisis ha afectado de forma notable a España y que el rápido crecimiento de su deuda amenaza la capacidad de sostenimiento de sus finanzas públicas. Cometeríamos un grave error si ignorásemos que se ha entrado en una zona financieramente delicada, en la que es fácil perder el control y la confianza de los mercados in-

GRÁFICO 1  
DEUDA PÚBLICA 2008/2014 (PORCENTAJE DEL PIB)

A) Deuda Pública 2008 (% PIB)



B) Deuda Pública 2014 (% PIB)



Fuente: *European Economic Forecast. Autumn 2013*, European Commission.

ternacionales de capital. La ventaja que España tenía en 2007, con una de las deudas más bajas de la zona del euro, ha quedado eliminada por el fuerte impacto de la crisis en nuestro país y por la naturaleza estructural de muchos de sus efectos. La política fiscal de los próximos años ha de partir de este hecho.

Hasta aquí los condicionantes cuantitativos de la futura política fiscal. Hay otros, más difíciles de cuantificar pero igual de reales. Como se señala más arriba, una de las características de esta crisis ha sido que hemos consumido por encima de nuestras posibilidades y sería extraño que este comportamiento se hubiera limitado al sector privado. El sector público también ha consumido por encima de las posibilidades reales de la economía, si nos atenemos al hecho de que una parte importante de la recaudación fiscal obtenida era fruto de la gran sobrevaloración de activos (fun-

damental, pero no únicamente, de naturaleza inmobiliaria). Si este exceso de recursos se hubiera empleado solo en la reducción de la deuda, hoy estaríamos hablando de cifras más tranquilizadoras que las recién comentadas. La realidad, sin embargo, ha ido por otro camino. Por una parte, la burbuja inmobiliaria permitió a las administraciones trabajar con una restricción financiera más laxa y posiblemente emprender proyectos que no habrían tenido justificación en un contexto más estricto. Por la otra, la sensación de que esta riqueza era sostenible hizo que las administraciones se atrevieran a poner en marcha gastos que comportan obligaciones futuras importantes y que dificultarán el proceso de ajuste que ahora se necesita.

### 3. Márgenes de actuación

La crisis ha empeorado de forma significativa las cuentas

públicas por causa no solo de los estabilizadores automáticos, sino también por razones estructurales. Ha habido una erosión significativa de la base fiscal española que, coherentemente con el menor crecimiento potencial de la economía española, tardará en recuperarse. El cuadro n.º 2 muestra datos parciales de la evolución de la recaudación impositiva entre 2007 y 2014, y el gráfico 2 ofrece, en términos porcentuales, el peso de la recaudación por impuestos directos (RID), indirectos (RII) y totales (RI) respecto al PIB nominal.

En solo los dos años que van desde 2007 a 2009 la recaudación impositiva experimentó una caída sin precedentes: 56.641 millones de euros (= 143.183-199.830), a razón de 28.320 millones por año. Después de 2009, la recaudación inicia una recuperación muy gradual, a pesar de aumentos notables de tipos en algunas de las principales figuras

CUADRO N.º 2

## RECAUDACIÓN IMPOSITIVA DEL ESTADO (\*)

	Millones de euros				Variación %	
	2007	2009	2013 (1)	2014 (2)	2009/2007	2013/2007
IRPF .....	72.614	63.857	71.982	73.196	-12,1	-0,9
Impuesto de sociedades .....	44.823	20.188	21.181	22.327	-55,0	-52,7
Resto .....	3.531	3.476	4.892	5.005	-1,6	38,5
<b>Impuestos directos .....</b>	<b>120.968</b>	<b>87.521</b>	<b>98.055</b>	<b>100.528</b>	<b>-27,6</b>	<b>-18,9</b>
IVA .....	55.851	33.573	53.397	54.849	-39,9	-4,4
Impuestos especiales .....	19.786	19.349	20.344	20.453	-2,2	2,8
Resto .....	3.224	2.740	2.766	2.803	-15,0	-14,2
<b>Impuestos indirectos .....</b>	<b>78.861</b>	<b>55.662</b>	<b>76.507</b>	<b>78.105</b>	<b>-29,4</b>	<b>-3,0</b>
<b>Total Impuestos .....</b>	<b>199.830</b>	<b>143.183</b>	<b>174.562</b>	<b>178.632</b>	<b>-28,3</b>	<b>-12,6</b>

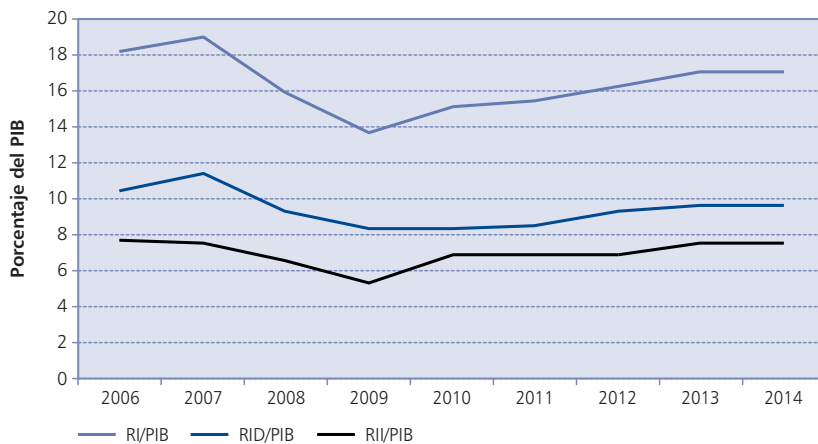
Notas:

(\*) Incluye la participación de las comunidades autónomas en IRPF, IVA e impuestos especiales.

(1) Previsión.

(2) Presupuesto.

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de Estado, MINHAP (varios años).

GRÁFICO 2  
RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, DIRECTA E INDIRECTA

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, MINHAP (varios años).

tributarias (por ejemplo en el IVA a partir de 2013), que apenas consigue recuperar los valores nominales de 2007. La recaudación impositiva total cayó un 28,3 por 100 entre 2009 y 2007 (5,3 puntos del PIB) y en 2013 (última previsión oficial de recaudación) todavía estará un 12,6

por 100 por debajo del pico de 2007 (una diferencia equivalente a 2 puntos del PIB).

Los dos márgenes de actuación para recabar recursos y reducir deuda son la bajada del gasto público y/o el aumento de los ingresos impositivos. Es difícil que el

problema pueda resolverse exclusivamente por la vía del gasto. Los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha, además de la tensión social que generan, ponen de manifiesto la imposibilidad de avanzar de forma significativa sin tocar las políticas de sanidad y educación, con lo que ello tiene de contraproducente para el crecimiento potencial de la economía española. Por otra parte, y a pesar de que están apareciendo los primeros síntomas de la recuperación, quedan todavía muchas secuelas de la crisis (altos niveles de paro durante un periodo todavía muy largo; sobreendeudamiento del sector privado; y necesidades de mantenimiento y nuevas infraestructuras después del parón de una década) que deberán ser afrontadas en los próximos años, como también deberá serlo el progresivo envejecimiento de la sociedad española. Todas estas necesidades, con el mayor gasto público en pensiones y dependencia que implican, van a hacer difícil no ya la reducción del gasto público, sino el mismo mantenimiento de sus actuales niveles.

CUADRO N.º 3

**MARGEN DE MANIOBRA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES  
DEL ESTADO CONSOLIDADOS (AÑO 2014)**

	Millones de euros	%
Pensiones (1) .....	127.484	35,9
Transferencias a otras administraciones públicas .....	45.988	13,0
Deuda .....	36.590	10,3
Desempleo (2) .....	29.728	8,4
Administración y gestión SS, financiera y tributaria .....	14.038	3,9
Seguridad (3) .....	7.881	2,2
Otros servicios públicos básicos (4) .....	9.146	2,6
<b>Total gastos rígidos .....</b>	<b>270.855</b>	<b>76,4</b>
<b>Resto de gastos (5) .....</b>	<b>83.767</b>	<b>23,6</b>
<b>Total (Capítulos I a VIII) .....</b>	<b>354.622</b>	<b>100,0</b>

## Notas:

(1) Incluye Clases Pasivas.

(2) Incluye Fomento del Empleo.

(3) Incluye Instituciones Penitenciarias.

(4) Incluye Justicia, Defensa, Política Exterior y Alta Dirección del Estado.

(5) Incluye Servicios de carácter general, Servicios Sociales y Promoción Social, Vivienda y Otras Prestaciones Económicas.

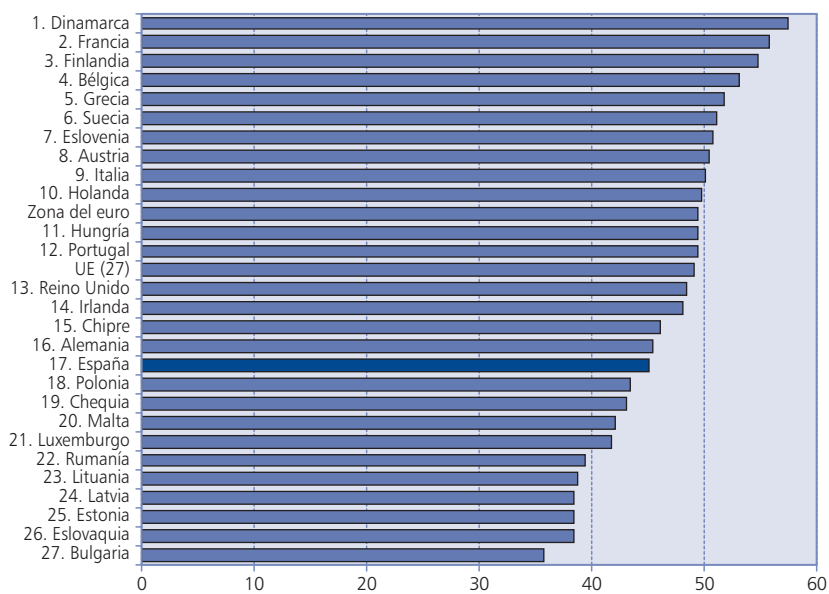
Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de Estado 2014.

El cuadro n.º 3 agrupa los gastos de los Presupuestos Generales del Estado consolidados de 2014 en un primer grupo de gastos que por su naturaleza podrían considerarse bastante rígidos y, por tanto, poco susceptibles de ser modificados a la baja en futuros presupuestos. Estos gastos suponen en 2014 el 76,4 por 100 del total. Es decir, más de tres cuartas partes del presupuesto están fuera de la discreción del Gobierno y su volumen, si acaso, tenderá a aumentar en los próximos años. Esto deja un remanente de gastos, en principio de carácter más discrecional, que no llega al 24 por 100 del presupuesto total. Y entre estos, los hay de tanta importancia como los servicios sociales y de promoción social, los gastos en I+D y los gastos en infraestructuras, por mencionar solo unos pocos, cuya reducción es, en algunos casos, poco aconsejable desde el punto de vista del crecimiento potencial de la economía y, en otros, susceptible de ser fuertemente contestada por los ciuda-

danos. Cabe señalar, no obstante, que este resto de gastos incluye los servicios de carácter general (30.000 millones de euros, un

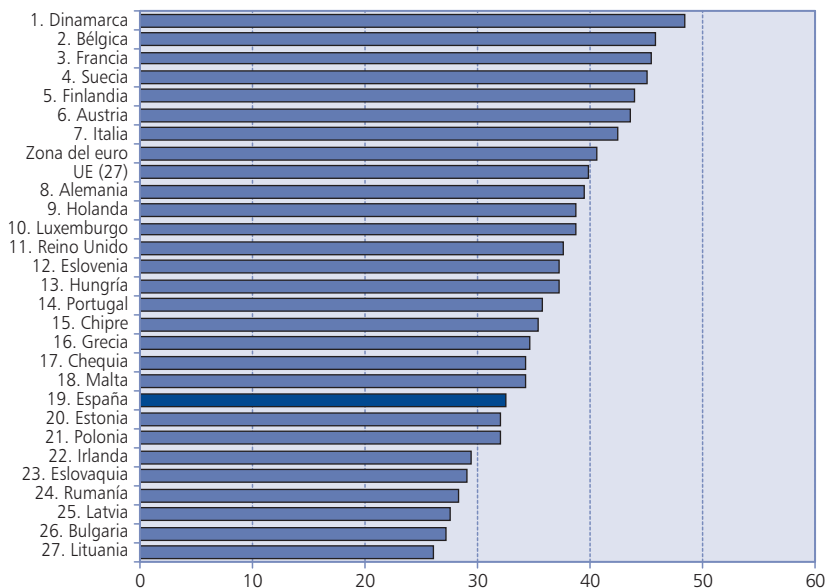
8,5 por 100 del total) y los de carácter económico (29.000 millones, un 8,1 por 100 del total) en los que seguramente existe todavía un cierto margen de racionalización.

Por elevado que parezca el presupuesto considerado, el hecho es que, como muestra el gráfico 3, el nivel de gasto público español es relativamente bajo cuando lo comparamos con el de otros países industriales de nuestro entorno económico. El peso del gasto público en el PIB español es el 45,9 por 100 (datos de 2011), mientras que la media de los 27 países de la Unión Europea alcanza el 49 por 100 y la media de los 17 países de la eurozona el 49,5 por 100. España ocupa el decimoséptimo lugar, solo por delante de Polonia, Chequia, Malta, Luxemburgo, Rumanía, Lituania, Latvia, Estonia, Eslovaquia y Bulgaria. Y ciertamente muy lejos del 57,6 por 100 de Dinamarca,

**GRÁFICO 3  
GASTO PÚBLICO 2011 (PORCENTAJE PIB)**


Fuente: Eurostat.

**GRÁFICO 4**  
**INGRESOS IMPOSITIVOS 2011 (PORCENTAJE PIB)**



Fuente: Eurostat.

ción de Irlanda, todos ellos países con sistemas tributarios mucho menos consolidados que el español. Los países más parecidos a España en términos de capacidad y desarrollo económico obtienen un rendimiento mucho más elevado de sus impuestos: Portugal: 35,8 por 100, Alemania: 39,5 por 100, Italia: 42,5 por 100, Finlandia: 43,8 por 100, Austria: 43,7 por 100, Suecia: 45,1 por 100, Francia: 45,5 por 100, Bélgica: 45,9 por 100 y Dinamarca: 48,4 por 100.

Estas diferencias no son solo, ni fundamentalmente, debidas a tipos impositivos distintos. Aunque existe una cierta diversidad de tipos, los españoles no son muy distintos de los aplicados en otros países europeos (sobre todo después de la última subida de los tipos del IVA, que no viene reflejada en los datos del

el 55,9 por 100 de Francia, el 55,3 por 100 de Finlandia y el 53,2 por 100 de Bélgica, los cuatro primeros países de la Unión Europea en materia de gasto público.

Por otra parte, por el lado de los ingresos impositivos (incluyendo en ellos las cotizaciones sociales), como muestra el gráfico 4, la comparación con los demás países de la Unión Europea pone de manifiesto la ineficacia relativa de nuestro sistema tributario. Frente a unos ingresos impositivos españoles que suponen el 32,6 por 100 de su PIB (datos de 2011), la media de la Unión Europea alcanza el 39,7 por 100 y la media de la zona del euro el 40,5 por 100. De los 27 Estados miembros de la Unión Europea, España ocupa la decimonovena posición, solo por delante de Estonia, Polonia, Irlanda, Eslovaquia, Rumanía, Latvia, Bulgaria y Lituania; con la excep-

CUADRO N.º 4A

**IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS 21 PAÍSES DE LA UE Y LA OCDE (PORCENTAJE PIB)**

	RENTA (1)		SOCIEDADES		
	2010	2011	2010	2011	
1. Dinamarca	29,1	29,4	1. Luxemburgo	5,7	5,0
2. Suecia	16,2	15,7	2. Suecia	3,5	3,5
3. Finlandia	15,2	15,5	3. Chequia	3,4	3,5
4. Bélgica	14,9	15,3	4. Reino Unido	3,1	2,8
5. Italia	14,1	13,8	5. Portugal	2,8	-
6. Luxemburgo	13,6	13,2	6. Italia	2,8	2,7
7. Reino Unido	13,1	12,9	7. Dinamarca	2,7	2,8
8. Austria	11,9	12,2	8. Bélgica	2,7	3,0
9. Holanda	10,8	-	9. Finlandia	2,6	2,7
10. Irlanda	10,0	11,3	10. Irlanda	2,5	2,3
11. Alemania	10,3	11,0	11. Eslovaquia	2,5	2,6
12. Francia	9,4	10,1	12. Grecia	2,4	-
<b>13. España</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	13. Francia	2,1	2,5
14. Portugal	8,4	-	14. Holanda	2,2	-
15. Eslovenia	7,6	7,3	15. Polonia	2,0	-
16. Chequia	7,0	7,2	16. Austria	1,9	2,2
17. Grecia	6,8	6,9	17. Eslovenia	1,9	1,7
18. Estonia	6,8	6,6	<b>18. España</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
19. Polonia	6,5	-	19. Alemania	1,5	1,7
20. Hungría	7,7	6,1	20. Estonia	1,4	1,3
21. Eslovaquia	5,0	5,3	21. Hungría	1,2	1,2

Nota:  
(1) Incluye beneficios y ganancias de capital de personas físicas.  
Fuente: OCDE.

cuadro por ser estos anteriores a dicho aumento, pero que se comenta más abajo). Las razones principales de la falta de eficacia relativa de nuestro sistema tributario son, por una parte, la estrechez de las bases imponibles y, por la otra, el elevado fraude fiscal existente en nuestro país (2).

Es instructivo examinar esta ineficacia relativa por figuras tributarias específicas. Para ello utilizamos datos de la OCDE para los 21 países que son miembros, a la vez, de la Unión Europea y de la OCDE. En el cuadro n.º 4A se presenta, para los años 2010 y 2011, el peso relativo de los impuestos de renta y sociedades sobre el PIB, por orden decreciente de recaudación del año 2010. En el impuesto sobre la renta (que incluye la recaudación por beneficios empresariales y ganancias de capital obtenidas por personas físicas) España, con un 9,1 por 100 del PIB, ocupa la decimotercera posición, por delante de Portugal, Eslovenia, Chequia, Grecia, Estonia, Polonia, Hungría y Eslovaquia. En la primera posición se encuentra Dinamarca con una recaudación por renta que supera el 29 por 100 de su PIB, pero que debe valorarse junto con la práctica ausencia de cotizaciones sociales en este país (cuadro n.º 4B). Salvada esta excepción, España queda por detrás de las principales economías de este conjunto de países. Lo mismo ocurre con el impuesto de sociedades, en el que España, con un 1,8 por 100 de su PIB, ocupa la decimoctava posición, solo por delante de Alemania, Estonia y Hungría.

El cuadro n.º 4B presenta la información correspondiente a las cotizaciones sociales y, como sea que existe una relación inversa bastante estrecha entre cotiza-

CUADRO N.º 4B

**COTIZACIONES SOCIALES EN LOS 21 PAÍSES DE LA UE Y LA OCDE  
(PORCENTAJE PIB)**

	COTIZACIONES SOCIALES		COTIZACIONES + RENTA	
	2010	2011	2010	2011
1. Francia .....	16,6	16,8	1. Dinamarca .....	30,1
2. Chequia .....	15,3	15,5	2. Bélgica .....	29,0
3. Eslovenia .....	15,1	15,0	3. Finlandia .....	27,8
4. Austria .....	14,5	14,5	4. Suecia .....	27,6
5. Bélgica .....	14,1	14,2	5. Italia .....	27,6
6. Alemania .....	14,1	14,3	6. Austria .....	26,4
7. Holanda .....	14,1	—	7. Francia .....	26,0
8. Italia .....	13,4	13,4	8. Holanda .....	24,9
9. Estonia .....	13,1	12,1	9. Alemania .....	24,4
10. Finlandia .....	12,7	12,5	10. Luxemburgo .....	24,4
11. Eslovaquia .....	12,3	12,3	11. Eslovenia .....	22,7
<b>12. España .....</b>	<b>12,1</b>	<b>11,9</b>	12. Chequia .....	22,2
13. Suecia .....	11,4	10,2	<b>13. España .....</b>	<b>21,3</b>
14. Hungría .....	11,9	12,3	14. Estonia .....	19,9
15. Polonia .....	11,1	—	15. Reino Unido .....	19,7
16. Grecia .....	10,9	10,3	16. Hungría .....	19,6
17. Luxemburgo .....	10,8	11,0	17. Polonia .....	17,5
18. Portugal .....	9,0	—	18. Grecia .....	17,7
19. Reino Unido .....	6,6	6,7	19. Portugal .....	17,4
20. Irlanda .....	5,6	4,7	20. Eslovaquia .....	17,4
21. Dinamarca .....	1,0	1,0	21. Irlanda .....	15,6

Fuente: OCDE.

ciones y renta, añade los datos de la suma de ingresos por cotizaciones y de ingresos por impuestos sobre la renta, con el fin de dar una visión más uniforme de la imposición directa en este conjunto de países. Refiriéndonos directamente a estos últimos datos, podemos ver cómo la decimotercera posición de España en la recaudación por impuestos sobre la renta (cuadro n.º 3A) no se ve alterada cuando se considera conjuntamente con la recaudación por cotizaciones sociales. La suma de recaudaciones por renta y cotizaciones supone en España el 21,3 por 100 del PIB, lo que nos sitúa por delante de Estonia, Reino Unido, Hungría, Polonia, Grecia, Portugal, Eslovaquia e Irlanda. Por delante de España están, con las excepciones de Reino Unido e Irlanda, todos los países desarrollados de Europa

(con participaciones que van desde el 24,4 por 100 de Luxemburgo hasta el 30,1 por 100 de Dinamarca), junto con Eslovenia y Chequia.

Por último, el cuadro n.º 4C presenta la información correspondiente a la imposición indirecta y, en particular, al IVA y a los impuestos especiales (IIEE). La ineficacia del sistema tributario español queda particularmente puesta de manifiesto en la comparación internacional del IVA. De los 21 países de la Unión Europea que son asimismo miembros de la OCDE, España ocupa la última posición. La recaudación por IVA en nuestro país supone solamente el 5,4 por 100 del PIB, cuando en los países nórdicos alcanza prácticamente el 10 por 100, y, por citar los países de nuestro entorno más cercano,



CUADRO N.º 4C

IMPUESTOS INDIRECTOS EN LOS 21 PAÍSES DE LA UE Y LA OCDE  
(PORCENTAJE PIB)

	IVA		IIEE		
	2010	2011	2010	2011	
1. Dinamarca .....	9,8	9,9	1. Eslovenia .....	4,4	4,3
2. Suecia .....	9,7	9,5	2. Estonia .....	4,3	4,5
3. Estonia .....	8,8	8,5	3. Polonia .....	4,2	-
4. Finlandia .....	8,5	8,9	4. Dinamarca .....	4,1	4,1
5. Eslovenia .....	8,4	8,2	5. Chequia .....	3,7	3,9
6. Hungría .....	8,7	7,9	6. Hungría .....	3,5	3,4
7. Austria .....	7,9	7,8	7. Finlandia .....	3,5	3,9
8. Portugal .....	7,8	-	8. Luxemburgo .....	3,5	3,5
9. Polonia .....	7,6	-	9. Portugal .....	3,3	-
10. Holanda .....	7,2	-	10. Grecia .....	3,3	-
11. Alemania .....	7,2	7,3	11. Reino Unido .....	3,1	3,1
12. Grecia .....	7,2	-	12. Holanda .....	3,1	-
13. Bélgica .....	7,1	7,0	13. Eslovaquia .....	2,9	2,9
14. Chequia .....	7,0	7,3	14. Irlanda .....	2,8	-
15. Francia .....	7,0	7,0	15. Suecia .....	2,8	2,6
16. Reino Unido .....	6,5	7,3	16. Alemania .....	2,5	2,6
17. Eslovaquia .....	6,4	6,8	17. Austria .....	2,4	2,4
18. Irlanda .....	6,3	-	18. Francia .....	2,4	2,4
19. Italia .....	6,3	6,2	<b>19. España .....</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
20. Luxemburgo .....	6,2	6,3	20. Bélgica .....	2,1	2,1
<b>21. España .....</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	21. Italia .....	2,1	2,2

Fuente: OCDE.

en Portugal el 7,8 por 100, en Francia el 7 por 100 y en Italia el 6,3 por 100.

Es verdad que España ha elevado significativamente los tipos impositivos del IVA en 2012. Pero aun así seguiremos estando en la cola, o muy cerca de ella, una vez los efectos recaudatorios de esta subida se hayan producido. Según el Libro Amarillo de presentación de los Presupuestos de 2013, este efecto se cifra para todo el año en un aumento de recaudación de 8.429 millones de euros, equivalente al 0,8 por 100 del PIB de ese año. Es decir, aun teniendo en cuenta este efecto, el peso de la recaudación por IVA en 2010 se habría situado en el 6,2 por 100 del PIB, y en 2011 en el 6,1 por 100. Seguiríamos pues ocupando el último lugar de esta lista de países.

### III. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Del análisis de la sección anterior, sin más discusión, no se deriva una lista de reformas concretas de nuestro sistema tributario. Tampoco es el propósito de este artículo, dado el carácter introductorio y general del mismo, entrar en el detalle de los problemas específicos de cada figura tributaria y avanzar recomendaciones técnicas sobre cómo solventarlos. Lo que sigue se orienta más bien a definir los principios básicos de los sistemas tributarios modernos y, a la luz de estos principios, comentar la situación actual de nuestros impuestos y sugerir las líneas generales que una futura reforma debería seguir. ¿Qué criterios son los que deberían orientar la reforma? Y ¿qué implicaciones tienen estos criterios sobre

nuestros impuestos? La lista que sigue no es exhaustiva, pero proporciona un buen marco analítico para repasar las cuestiones esenciales.

#### 1. Eficiencia

En mayor o menor medida, todos los impuestos distorsionan los precios y, por tanto, los términos en que los agentes económicos deben tomar sus decisiones. En la práctica, el impuesto que no tiene ningún coste de eficiencia no existe (3). La implicación de este principio es que hay formas distintas de obtener una misma recaudación y que cada una de ellas afecta de forma diferente a los incentivos económicos. El efecto sustitución de un mayor precio después de impuestos tiene efectos reales: menos horas trabajadas; transacciones no realizadas; oportunidades de negocio abortadas, etc. En general, cuanto más altos son los tipos impositivos, más acusados son los efectos desincentivadores de los impuestos.

Es importante, por tanto, que los tipos impositivos sean bajos, lo cual es a la vez un argumento en favor de sistemas impositivos que tengan una base fiscal tan amplia como sea posible. De ahí la importancia de resistir la erosión de la base fiscal, bien sea a través de exenciones o a través de la eliminación de impuestos que existen y que son aceptados por los contribuyentes.

El principio de eficiencia ha estado siempre presente en la reforma de los sistemas impositivos, como lo prueba el contenido de los principales informes que han guiado estas reformas. El deseo de ampliar al máximo la base fiscal, en particular por lo que respecta a los impuestos

sobre la renta, con el fin de poder trabajar con tipos marginales relativamente bajos, está presente de forma explícita en el *Informe Meade* (Institute for Fiscal Studies, 1978) y en el informe de la Hacienda americana, que vino en denominarse *Treasury I* (US Treasury, 1984), que precedió a la reforma fiscal de la imposición sobre la renta de 1986 bajo la presidencia de Ronald Reagan. También juega un papel muy relevante en el reciente *Informe Mirrlees* (Institute for Fiscal Studies, 2011), que, en el contexto de la imposición óptima, apunta a la reducción de los tipos marginales de las rentas altas.

En el caso español, la eliminación del impuesto sobre el patrimonio o la ampliación del mínimo exento del impuesto de sucesiones son actuaciones que van en dirección contraria a la aconsejada por el principio de eficiencia. Con independencia de otros argumentos que podrían argüirse en favor de estas dos figuras tributarias, mantener una estructura con una pluralidad de impuestos, que permitan un reparto de la carga de la forma más amplia posible entre actuaciones económicas distintas y entre un gran número de contribuyentes, es la mejor forma de conseguir tipos impositivos relativamente bajos y minimizar, por tanto, el coste de eficiencia del sistema impositivo.

También va en contra de este principio la proliferación de exenciones que hoy aparecen en el IRPF, por mucho que se apoyen en consideraciones de equidad horizontal. Las hay muchas y de muy variada índole. En principio, todas deberían ser eliminadas, por razonable que sea el fin perseguido por las mismas. Si el fin lo merece, es mejor promocionar conductas por la vía explícita

del gasto público que por la vía del trato preferencial en materia de tributos. Por ejemplo, si el objetivo fundamental es conseguir la máxima extensión posible de la base imponible, es una mala idea definir el mínimo exento del IRPF por criterios distintos a la renta. Un euro es un euro, venga este del salario, del rendimiento de un ahorro, de la pensión de un jubilado, de un premio literario o científico o del subsidio de un parado.

El mismo argumento es aplicable al impuesto de sociedades. La base imponible debe ser lo más amplia posible y el tipo impositivo el mismo, con independencia del tamaño o cualquier otra característica sectorial del sujeto pasivo. La promoción de conductas específicas de inversión, investigación o desarrollo, si se estiman necesarias, deben ser apoyadas por la vía del gasto público. El único criterio relevante a efectos impositivos es el beneficio o pérdida resultante de la actividad de la sociedad en cuestión.

## 2. Equidad

Un buen impuesto debe ser un impuesto equitativo. La dificultad con este principio es dar contenido a la palabra equidad. La forma en la que los economistas nos hemos aproximado a esta cuestión es considerando la equidad desde dos perspectivas. En primer lugar, un impuesto debería ser equitativo desde un punto de vista horizontal: debería tratar de forma igual a quienes son iguales. En segundo lugar, un sistema fiscal moderno debería ser capaz de llevar a término un determinado grado de redistribución vertical entre ricos y pobres. Naturalmente, esta capacidad redistribuidora entra en conflicto

con el principio de eficiencia considerado en el punto anterior. La redistribución vertical puede requerir tipos marginales altos y ello puede implicar un coste de eficiencia significativo. Lo ideal sería poder diseñar un sistema tributario que consiguiera la redistribución deseada al mínimo coste de eficiencia.

La redistribución es una cuestión que en último término está basada en juicios de valor. Es en definitiva una cuestión política. Dicho esto, es difícil pensar en una sociedad desarrollada y cohesionada que no lleve a cabo una cierta redistribución de los recursos. En este sentido, lo que importa es el grado de redistribución total, conseguido a través no solo de un impuesto aislado, sino de todo el sistema tributario; y no solo a través del sistema tributario, sino también a través del conjunto del gasto público.

El principio de equidad figura en todos los informes de reforma, pero su importancia relativa ha ido perdiendo peso en favor del principio de eficiencia. De hecho, en lo que puede considerarse el primer estudio clásico de la imposición sobre la renta, Henry Simons motivó su definición de renta imponible, no tanto por razones de eficiencia como por razones de equidad (Simons, 1938). Según este autor, el objetivo fundamental de la imposición debe ser la reducción de la desigualdad; la asignación de la carga tributaria con el fin de promover una distribución justa de la renta. Y este también es el argumento central del *Informe Carter* (Canadian Royal Commission on Taxation, 1966) sobre la reforma fiscal canadiense, que señala que «el primer y esencial propósito de la tributación es el reparto justo de la carga fiscal entre todos los individuos y familias»

y, como Simons, reconoce explícitamente, sin creer necesaria justificación alguna, que tanto la equidad horizontal como la equidad vertical incorporan juicios éticos (4).

La consecución de la equidad horizontal y la equidad vertical son difíciles de llevar a la práctica. En último término se fundamentan en la capacidad fiscal de las personas: dos personas con la misma capacidad deberían ser tratadas de la misma manera (equidad horizontal); y dos personas con distinta capacidad deberían ser tratadas de forma diferente (equidad vertical). Pero ¿cómo medimos la capacidad fiscal? Esto abre un amplio conjunto de cuestiones —entre otras, la definición de la base imponible; de la unidad sujeta al impuesto; del tratamiento de la familia— que necesariamente deberán ser abordadas por la reforma.

Quizá el punto que plantea las preguntas más incómodas es el referido al tratamiento diferencial de rentas procedentes de orígenes distintos o de patrimonios de naturaleza diferente. ¿Por qué se considera que genera más capacidad, y por tanto está sujeta a condiciones impositivas más onerosas, una renta procedente del trabajo que una ganancia de capital de la misma cuantía? ¿O un patrimonio dinerario mantenido en una cuenta de ahorro que un patrimonio materializado en activos empresariales del mismo valor monetario? Las implicaciones de estas preguntas sobre el tratamiento preferencial del patrimonio mantenido en forma de empresas familiares en el impuesto del patrimonio y en el de sucesiones y donaciones, y el tratamiento preferencial de las ganancias de capital en el IRPF son obvias.

### 3. Movilidad de las bases imponibles

Las consideraciones del punto anterior nos llevan a una característica importante de los sistemas tributarios de los países desarrollados: su pertenencia a un mundo económico abierto en el que existe libertad de movimiento de los factores productivos. Esta circunstancia impone restricciones en el sistema impositivo y en las posibilidades de reforma, y hace aparecer la posibilidad de procesos de competencia tributaria, entre países y, en nuestro caso, comunidades autónomas, no siempre deseables.

De todos los factores productivos, el capital es el más fácilmente movable y, por tanto, el que ha tenido un tratamiento más favorable en el IRPF. Las variaciones patrimoniales son consideradas rentas de naturaleza distinta a las del trabajo. En primer lugar, no son tenidas fiscalmente en cuenta cuando se devengan sino cuando se realizan. En segundo lugar, junto con las rentas de capital, están sujetas a una tarifa impositiva distinta e inferior a la aplicable a las rentas del trabajo.

Este es el caso paradigmático de una restricción real que, a pesar de ir en contra de otros criterios de carácter básico (como son la necesidad de ampliar al máximo la base fiscal y tratar de igual forma a todo tipo de rentas), ha ejercido una influencia decisiva en el diseño de la imposición sobre la renta de los países desarrollados. En general, si no se quiere arriesgar una huida de capitales y un descenso de la recaudación, no es aconsejable gravar el capital de forma demasiado diferente a como lo hacen los países de nuestro entorno económico. Dicho esto, si hemos de hacer

caso a la evidencia empírica, quizá exista un margen de maniobra mayor que el que el mundo financiero nos querría hacer creer. Todos los países gravan las rentas de capital significativamente por debajo de las rentas del trabajo. Ahora bien, a pesar de que los tipos existentes están lejos de la igualdad absoluta, no se observa una huida sistemática de capitales desde los países con un tratamiento fiscal más estricto a los países con un tratamiento fiscal más laxo.

Por todas estas razones, la tributación de las rentas de capital debería ser abordada desde una perspectiva internacional. La Unión Europea parece el ámbito adecuado para armonizar de forma total la imposición de este tipo de rentas, con el fin de eliminar distorsiones internas entre Estados miembros, y la jurisdicción apropiada para velar por el mayor equilibrio posible respecto de los tratamientos existentes en el resto del mundo (excepción hecha, claro está, de los paraísos fiscales, que deberían ser internacionalmente perseguidos).

La movilidad de factores, y la consiguiente movilidad de las bases imponibles, es una cuestión también importante en un país fiscalmente descentralizado como el nuestro. El hecho de que dos de los impuestos que de forma más directa gravan el capital —patrimonio, y sucesiones y donaciones— sean impuestos sobre los que las comunidades autónomas tienen amplias competencias normativas, está haciendo aflorar problemas de competencia fiscal territorial muy significativos. Ambos impuestos están siendo objeto de un fuerte proceso de competencia territorial a la baja que es socialmente perjudicial, que distorsiona decisiones de residencia y que requiere

re de una política decidida de armonización fiscal dentro de la totalidad del ámbito fiscal español.

#### 4. Definición de la base: ¿renta o consumo?

Hay otra razón, de carácter más esencial, que explica el tratamiento preferencial de las rentas de capital y que tiene que ver con la definición de la base imponible. Los principios que sustentan la tributación actual sobre la renta personal y societaria son fruto de un compromiso entre dos filosofías de definición de la base imponible: la representada por la corriente iniciada por Simon (1938) y Hicks (1946), que define la base como el consumo más las variaciones patrimoniales —es decir, que aspira a gravar lo que podría entenderse como el concepto más amplio de la renta (*comprehensive income*, renta global) del contribuyente—, y la representada por Fisher (1937) y Kaldor (1955), que la define como la renta menos el ahorro —es decir, que aspira a gravar el gasto del contribuyente (su consumo)—. El *Informe Carter* y el *Treasury I* siguen ambos de forma exclusiva el principio de gravar la renta global (5), mientras que el *Informe Meade* se decanta claramente, en una propuesta que en su tiempo se consideró revolucionaria, por gravar el gasto del contribuyente. El *Informe Mirrlees* adopta una posición ecléctica, haciendo proposiciones prácticas que nacen del principio de tributación del gasto, pero sin olvidar nunca la factibilidad práctica de las propuestas y manteniendo por tanto la imposición sobre la renta como el núcleo central de su reforma.

Ambas definiciones de la base imponible plantean problemas de aplicación y administración

importantes, razón por la cual la práctica fiscal de los países desarrollados ha acabado destilando un enfoque que, siendo diferente de las dos corrientes, contiene elementos específicos de cada una de ellas: se inclina por hacer tributar a la renta, que aspira a definir de la forma más global posible, pero a la vez hace concesiones importantes al ahorro por la vía del tratamiento preferencial de las rentas de capital y de las variaciones patrimoniales. Con ello, sin abandonar el marco de la tributación de la renta, se da respuesta parcial a la crítica fundamental de que un impuesto a la suma de las rentas del trabajo y del capital es aproximadamente equivalente a un sistema que grava el consumo futuro de forma más onerosa que el consumo presente, con lo que esto implica de desincentivo a la inversión y al crecimiento.

Sea por esta razón de eficiencia, o bien por el pragmatismo que aconseja no exponerse a la competencia internacional sobre el capital y a la huida del mismo, esta forma híbrida de definir la base es la que impera en estos momentos y la que España debe seguir adoptando habida cuenta de su pertenencia a una región económica altamente desarrollada y totalmente abierta a los movimientos de capital (6).

Es interesante reseñar que ninguna de las dos filosofías que sustentan el actual modelo de tributación personal ignora la consideración de las donaciones y las herencias como parte de la base imponible. El objetivo de todo sistema tributario es gravar la renta personal del contribuyente a lo largo de toda su vida, porque esta es la forma más segura de evitar discriminaciones fiscales entre formas temporalmente diferentes de consumir y generar

recursos. Aun aproximándose a la cuestión desde perspectivas distintas, en este punto los dos enfoques llegan esencialmente a la misma conclusión. De hecho, a lo largo de una vida, la diferencia entre renta y consumo desaparece. El enfoque de la renta trata la cuestión de forma tradicional, considerando las donaciones y herencias recibidas como una renta. Pero también el enfoque de la tributación del gasto, que constituye el sustento intelectual más sólido para el tratamiento preferencial de las rentas de capital, considera las donaciones y herencias recibidas una renta, y las donaciones y herencias otorgadas un consumo (7).

Es pues incoherente que, como parecen indicar actuaciones de política tributaria por parte de algunas comunidades autónomas, en el actual sistema de imposición a la renta queramos ignorar estas transferencias de riqueza como parte de la base tributaria, bajo el argumento incorrecto de que deberían ser consideradas un ahorro. Por otra parte, es evidente que la tributación de las donaciones y herencias juega un papel significativo en la distribución intergeneracional de la riqueza, que muchos consideramos socialmente justificado.

Por ambas razones, el impuesto de sucesiones y donaciones debe considerarse como parte integral de nuestro sistema tributario y no debería desaparecer. Dicho esto, hay mejoras importantes a hacer. Es necesario un marco de armonización entre comunidades autónomas más estricto que el actual y un tratamiento uniforme de todos los activos transferidos. No pueden existir dudas sobre su equidad porque estas dudas debilitan la aceptación social del tributo y fo-

mentan el proceso de competencia autonómica a la baja. Aceptada la conveniencia de mínimos exentos significativos, es preferible, y seguramente más eficaz en términos de recaudación, tener tipos bajos para todo el mundo, o incluso un tipo único, que mantener los actuales tratamientos diferenciales según la naturaleza de los activos transferidos.

La influencia del enfoque de la tributación del gasto no se agota en la tributación de la renta y la riqueza. De hecho, en la práctica, quizá el efecto más relevante es el que ha ejercido y sigue ejerciendo sobre la tributación al consumo y en particular sobre el IVA. La profesión económica ha estado siempre de acuerdo en que las transacciones no deberían ser gravadas, pero sí el consumo, que con algunas excepciones (consumo de vivienda, por ejemplo) es idéntico al gasto de las personas. Pero en este contexto, como nos recuerda el *Informe Mirrlees*, lo que debería gravarse son «los bienes y servicios cuando se adquieren para consumir, pero no cuando se adquieren para su uso como *inputs* en la producción de otros bienes y servicios». Esta última vía lleva indefectiblemente «a la distorsión de los precios de los *inputs* y [...] a la pérdida de eficiencia en la producción». Si el consumo ha de someterse a imposición, sin gravar las transacciones ni los *inputs* productivos, el instrumento adecuado es sin ninguna duda el IVA, un relativamente reciente invento francés, diseñado por razones administrativas, que se ha consolidado en todo el mundo como el impuesto indirecto por antonomasia.

El IVA es un instrumento recaudatorio potente y es incomprendible que, como hemos visto en el cuadro n.º 4C, España

ocupe posiciones tan distantes de las de otros países europeos. La reforma tributaria debe prestar una especial atención a esta cuestión. En primer lugar debe adoptar con el IVA, como más arriba se ha propuesto para el IRPF, una estrategia atrevida de ampliación de bases y reducción de tipos. No solo eso, debe también uniformar la estructura de tipos en uno solo, como recomienda por razones de eficiencia el *Informe Mirrlees*. Las objeciones de equidad a esta estrategia deben tratarse por la vía de los impuestos especiales o por la vía del gasto si el caso en cuestión lo merece. Como señalan Auerbach (2008) y White (2009), este último en el contexto de la reforma fiscal de Nueva Zelanda, antes que retocar más y más el sistema híbrido de imposición sobre la renta para incorporar en el mismo elementos de la imposición sobre el gasto, es preferible optar por «una combinación verdadera de impuestos sobre la renta y el consumo» donde por «combinación verdadera» se entiende la formada por un impuesto sobre la renta y por un IVA, ambos con la mayor base fiscal posible y los menores y más uniformes tipos impositivos posibles. Según Auerbach, «bajo criterios estándar de análisis económico [...] el sistema híbrido podría ser considerablemente inferior a [esta] combinación verdadera de impuestos [...], en tanto que podría reducir la recaudación de forma sustancial sin por ello bajar de forma equivalente los tipos marginales sobre el ahorro».

## 5. Simplicidad

Un impuesto, para ser ampliamente aceptado por la sociedad, debe ser inteligible. El contribuyente debe saber qué es lo que se grava y ha de tener una cierta se-

guridad acerca de cuál será su carga fiscal. Ha de saber cuáles son las consecuencias fiscales de sus actos económicos presentes y futuros. Esto, que parece obvio, es más fácil decirlo que ponerlo en práctica, en particular en lo que se refiere a la certidumbre de la gente sobre las cargas futuras de determinados comportamientos económicos. Por ejemplo, la gente sabe que las contribuciones a los fondos privados de pensiones son deducibles de la base imponible del IRPF, pero muchos contribuyentes se sorprenden cuando en el momento de retirar los fondos acumulados comprueban que estos están sometidos al impuesto.

El requerimiento anterior es también predicable del sistema fiscal en su conjunto. Un sistema fiscal no puede ser sencillo e inteligible si no forma un todo coherente. Idealmente, debe existir coherencia entre los distintos impuestos, y los principios generales sobre los que sustentan deben ser comunes, fáciles de entender y conocidos por el contribuyente.

No hay acuerdo, sin embargo, sobre qué es lo que hace que un impuesto sea sencillo. Si queremos diseñar un impuesto sencillo, antes hemos de entender qué es lo que lo hace complicado. Por ejemplo, la complicación del IRPF no viene de la tarifa, sino de la combinación de la progresividad de la misma y de la tributación de las variaciones patrimoniales o de las rentas generadas en periodos plurianuales. La tendencia (de hecho, internacional) a diseñar tarifas de cada vez menos tramos se ha presentado en ocasiones como una reforma orientada a simplificar el impuesto. Esto es incorrecto. Una tarifa de un tramo es tan complicada o tan fácil de utilizar como una tarifa de diez o veinte tramos. Y

esto, tanto para el contribuyente como para el administrador público a la hora de establecer el mecanismo de retenciones. Si la tarifa es progresiva, la complejidad del impuesto será la misma con un tramo (combinado con un mínimo exento) que con veinte tramos. Naturalmente, si la tarifa fuera de tipo único y sin mínimo exento (es decir, estrictamente proporcional), entonces sí es verdad que el impuesto sería más sencillo. Pero este resultado no se derivaría del número de tramos de la tarifa, sino de la eliminación de la progresividad del impuesto.

En la medida que un cierto grado de progresividad sea una característica deseable de un impuesto sobre la renta, y en la medida en la que no se quiera renunciar a gravar las variaciones patrimoniales o a dar respuesta a los casos específicos presentados por las rentas plurianuales o por el tratamiento de la unidad familiar, deberá aceptarse un cierto grado de complejidad en el sistema tributario.

## 6. Administración

Los impuestos han de ser administrados. Un sistema tributario es esencialmente un instrumento práctico para obtener recursos del sector privado de forma coercitiva; pero este instrumento requiere de la aceptación social del modo en que esta capacidad coercitiva es utilizada para su correcto funcionamiento. De ahí la necesidad de compatibilizar los objetivos propios de un sistema tributario, como pueden ser su grado de cobertura y su eficacia recaudatoria, con las restricciones impuestas por el grado de desarrollo institucional del país que debe utilizar este instrumento (8).

Por otra parte, la administración tributaria no es una actividad neutra. Una administración deficiente puede cambiar de forma significativa los objetivos perseguidos por un determinado impuesto y puede incluso alterar sus características fundamentales (los niveles efectivos de incidencia y equidad). Un impuesto puede ser progresivo, pero su aplicación práctica puede convertirlo en regresivo si las mayores posibilidades de ocultar o disfrazar rentas en los niveles altos de la distribución de riqueza no son debidamente controladas. Evidentemente, la existencia de leyes tributarias con definiciones claras y coherentes puede facilitar la administración de los impuestos, pero por las razones que hemos visto más arriba, hay tipos de rendimientos para los cuales esta claridad y coherencia no siempre son posibles.

## 7. Costes de cumplimiento

Desde un punto de vista social, los costes más importantes no son los de administración. De lejos, los costes más cuantiosos son los de cumplimiento: los que han de soportar los contribuyentes (personas y empresas) por la vía de los trámites que han de cumplir; el tiempo empleado en entender la legislación y llenar impresos; los gastos de asesoramiento profesional; la ejecución de funciones de agentes recaudadores que algunos impuestos (el IVA por ejemplo) les reservan, etcétera.

Un impuesto sencillo sin duda ayuda a disminuir la incidencia de estos costes. Pero el factor determinante es la propia administración tributaria. La modernización y uso de avances en materia informática por parte de la Agencia Tributaria española es un ejemplo

paradigmático de lo que puede hacerse en este campo, y un ejemplo reconocido internacionalmente. Bien utilizada, la capacidad de captación, almacenamiento y proceso de millones de datos que la informática moderna permite puede realmente facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la gran mayoría de contribuyentes y reducir de forma significativa estos costes de cumplimiento. Esto supone una ganancia neta de eficiencia nada despreciable.

Los progresos de gestión tributaria obtenidos en el pasado han de ser, por lo menos, mantenidos y, si es posible, aumentados. Es curioso que un país con una administración tributaria tan técnicamente avanzada sea a la vez un país con una elevada incidencia de fraude. La capacidad informática parece haberse orientado más a facilitar las tareas del contribuyente que cumple con sus obligaciones, que al afloramiento de bolsas de fraude y a la identificación de bases imponibles ocultas. Esto nos lleva a la última (y no por ello menos importante) de las cuestiones de esta revisión de nuestro sistema tributario.

## 8. Fraude

La existencia de significativos niveles de fraude, además de pervertir la naturaleza del sistema fiscal, puede desanimar al contribuyente que cumple con sus obligaciones tributarias y hacerle perder confianza en el sistema. Esto es particularmente grave: la aceptación de los sistemas tributarios se consigue solo después de muchos esfuerzos por parte de todos y después de muchos años de concienciación y educación social, y en cambio puede perderse, o deteriorarse seriamente, de

forma relativamente rápida. El problema es que sin aceptación social, un sistema tributario no puede funcionar.

El fraude es la amenaza más seria al funcionamiento correcto de un sistema tributario: altera las propiedades de equidad del conjunto de impuestos; introduce distorsiones a la competencia; reduce la recaudación efectiva; y provoca que la carga fiscal de los contribuyentes que cumplen tenga que ser más alta. El fraude es un comportamiento que redistribuye renta a favor de quienes lo practican y en contra de quienes cumplen sus obligaciones legales.

En España, los progresos conseguidos en materia de cumplimiento y lucha contra el fraude que siguieron a la introducción del IRPF y, en particular, a la creación de la Agencia Tributaria, parecen haberse frenado cuando no deteriorado. Es evidente que el entorno económico también ha cambiado. El fraude puede haber aumentado por causa del mundo más globalizado en que vivimos; por la existencia de más oportunidades de desviar rendimientos económicos hacia el exterior; por la utilización de España como localización apta para el blanqueo del dinero; por la reciente gran entrada de inmigrantes en nuestro país; o por la espectacular burbuja inmobiliaria del periodo 2002-2007. Pero también puede ser fruto de una dedicación de recursos inferior a la necesaria para hacer frente a estos cambios de manera eficaz. Parece como si, en los últimos años, la tecnología y los medios disponibles para defraudar hubieran ido muy por delante de los recursos y las innovaciones para luchar contra el incumplimiento fiscal.

La lucha contra el fraude es un deber insoslayable de la sociedad

española. Una tarea en la que las administraciones tributarias tienen la primera y más inmediata responsabilidad, pero que por su naturaleza es mucho más que un empeño administrativo sectorial. Debe involucrar de forma total a los gobiernos de todos los niveles, que son en definitiva los que deciden los recursos de los que estas administraciones van a poder disponer. Debe mejorar la educación social a favor del respeto al Estado de derecho. Debe eliminar de forma paralela la corrupción en todos los ámbitos. Y debe luchar también contra la economía sumergida, que no es más que una de las múltiples manifestaciones del fraude fiscal. Solo de esta forma coordinada será posible obtener resultados positivos y permanentes, y solo de esta forma podrá conseguirse un aumento significativo de la recaudación sin necesariamente tener que subir los tipos impositivos marginales.

#### IV. PROPUESTAS CONCRETAS

Es útil resumir las sugerencias anteriores con referencia a los principales impuestos o grupos de impuestos hoy vigentes en nuestro país. No se trata obviamente de detallar una propuesta de reforma, sino de avanzar una lista de las implicaciones más obvias del argumento anterior, que identifique los cambios básicos y, en cierta manera, imprescindibles de esta reforma: la lista de retos concretos a los que el legislador deberá enfrentarse.

##### 1. Tributación sobre la renta

La base imponible debería definirse de la forma más extensiva posible, integrando en la misma todo tipo de rentas. La única di-

ferenciación a efectos de sujeción a distintas tarifas debería ser entre rentas del trabajo y rentas del capital. Estas últimas deberían incluir las ahora llamadas rentas del ahorro y las variaciones patrimoniales. Esta estrategia de extensión máxima de la base implica, por coherencia, la eliminación de *todo tipo* de reducciones de renta, exenciones y deducciones tanto de la base como de la cuota. Esto supone eliminar, entre otras, la reducción por obtención de rentas del trabajo y las deducciones que subsistan en favor de la adquisición y financiación de la vivienda. La reducción por obtención de rentas de trabajo persigue compensar al contribuyente por los costes asociados a la obtención de la renta. Pero es imposible medir estos costes con carácter general, y además deben ser muy distintos de un contribuyente a otro. En todo caso, el gasto fiscal de 6.932 millones de euros (un 18,2 por 100 del total de la recaudación del IRPF) presupuestado en 2014 para esta reducción parece totalmente injustificado. Por otra parte, a pesar de las reducciones recientes, el gasto fiscal asociado a la vivienda todavía asciende a 1.785 millones de euros, un 4,3 por 100 de la recaudación (que asciende al 6,1 por 100 si añadimos las deducciones por alquiler y reinversión). Las únicas deducciones admisibles por razones de equidad horizontal deberían ser las necesarias para definir la unidad familiar, y aun estas deberían limitarse a las características mínimas (hijos dependientes y menores de edad) y definirse como deducciones en la cuota. La única reducción que permanecería sería la motivada por contribuciones a las pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas. El tratamiento preferencial de los sistemas privados de previsión (un gasto fiscal en 2014 de 1.086 millones

de euros, el 2,6 por 100 de la recaudación) debería ser eliminado; no está nada claro que estos instrumentos hayan contribuido a desarrollar una vía de ahorro complementaria al de las pensiones públicas, segura, barata y rentable. La evidencia empírica, particularmente si tenemos los efectos de la crisis sobre estos instrumentos, más bien dice lo contrario (9).

La extensión de la base es en estos momentos un objetivo insoslayable. Un objetivo del que cada reforma habla pero que raramente se lleva a término. Es una tarea difícil, por las resistencias clientelares que suscita, pero debe evaluarse en el contexto más amplio de la reducción de tipos impositivos que su materialización puede permitir, y de la dedicación del impuesto sobre la renta (en exclusiva) a la misión para la que fue concebido: distraer recursos del sector privado de la forma menos distorsionadora posible. La vía adecuada para los múltiples y variados tratos preferenciales hoy existentes en el IRPF es, si acaso, el gasto público.

El impuesto debe tener dos tarifas: una progresiva aplicable a las rentas del trabajo y otra de carácter proporcional aplicable a las rentas del capital. Respecto a la tarifa aplicable a las rentas del trabajo, es imposible recomendar una estructura concreta. El número de tramos debe ser el necesario para obtener la progresividad deseada. Con todo, el primer tramo de la tarifa debería cumplir dos requisitos: 1) cubrir a un porcentaje elevado del total de contribuyentes (del 80 al 90 por 100 de los mismos); y 2) tener un tipo que sea aplicable (o aproximadamente aplicable), a la vez, a las rentas laborales de este primer tramo, a las rentas del capital y a

los beneficios societarios sujetos al impuesto de sociedades. El segundo requisito probablemente implique aumentar el tipo del 21 por 100 hoy aplicable a las rentas de capital (10), pero existe un razonable recorrido al alza en el tipo sobre las rentas del capital, y a la baja en el tipo del impuesto de sociedades, de tal forma que el aumento del riesgo de huida de capitales quede circunscrito a un nivel insignificante y perfectamente aceptable (11).

Hay otras cuestiones (el tratamiento de los rendimientos de actividades empresariales; la limitación del ámbito de aplicación de la estimación objetiva, el tratamiento de rentas plurianuales y de variaciones patrimoniales generadas a lo largo de más de un año, etc.) que son importantes pero que no caben en este resumen general, y que con toda seguridad aparecen tratadas en artículos más específicos de este volumen.

## 2. Tributación patrimonial

Los impuestos sobre el patrimonio y sobre donaciones y sucesiones deben mantenerse. No tiene sentido adoptar una política de ampliación de la base imponible y desaprovechar figuras impositivas que existen y que se ha probado que funcionan. La ampliación de la base debe lograrse tanto en el margen intensivo (ampliar la base imponible de cada impuesto) como en el extensivo (introducir nuevos impuestos o, por lo menos, no eliminar los que ya existen).

En la imposición patrimonial los dos cambios esenciales se refieren, el primero, a la ubicación jurisdiccional de las competencias normativas sobre estos dos impuestos y, el segundo, a la elimi-

nación del tratamiento favorable de las carteras de valores y bienes vinculados a actividades empresariales y profesionales.

El primer cambio ha sido comentado en detalle más arriba. Los dos impuestos deben estar estrictamente armonizados desde un punto normativo y la gestión, particularmente en razón de la función de control de la imposición patrimonial sobre la renta, debe residir en la Agencia Tributaria. Ello no debería ser obstáculo para que ambos impuestos sean cedidos o participados y, en el primer caso, para que las comunidades autónomas tengan competencias normativas sobre los mismos. En tal caso, sin embargo, tales competencias deberían restringirse a la subida de tipos.

El segundo cambio da respuesta a la falta de equidad generada por el trato favorable a determinados activos vinculados a actividades empresariales y profesionales. Una reforma cuyo objetivo fundamental es la ampliación de la base es el marco idóneo en el que emprender este cambio. Será en extremo difícil argumentar políticamente la vasta supresión de exenciones y deducciones propugnadas para el IRPF (en particular la reducción por rentas del trabajo) si no se mantiene la coherencia y se es igual de estricto en la eliminación de las preferencias patrimoniales que han ido apareciendo a lo largo de los últimos años.

A raíz de la crisis han aparecido propuestas de implantación de un nuevo impuesto sobre la riqueza. Existiendo el impuesto sobre el patrimonio, sobre todo si se modifica según lo indicado en el párrafo anterior, es difícil justificar la creación de un nuevo im-



puesto sobre un hecho imponible que ya está gravado. Por esta razón, parece recomendable tratar esta cuestión como una de diseño de la tarifa del impuesto sobre el patrimonio, que podría incluir, si así se desea políticamente, un último tramo, de carácter temporal, con un tipo marginal aplicable a los patrimonios que excedieran de una referencia relativamente alta.

Por último, es importante señalar que las recomendaciones contenidas en los dos últimos párrafos solo tienen sentido si, en el contexto del sistema de comunidades autónomas, se adoptan las recomendaciones de armonización estricta y gestión centralizada avanzadas más arriba.

### 3. Tributación sobre la renta societaria

Los cambios principales en este campo son, por una parte, la coordinación entre el impuesto de sociedades y el IRPF, particularmente en lo referido a las rentas de capital, y por la otra, la armonización internacional de la base imponible de la tributación de los beneficios societarios y del tratamiento general de las rentas de capital. Lo dicho más arriba en materia de rentas de capital cubre el primer aspecto. Una subida del tipo aplicable a las rentas de capital puede compatibilizarse con una reducción del tipo aplicable a los beneficios societarios. La recomendación sobre el segundo es que España debería apoyar de manera decidida los esfuerzos armonizadores en materia de la tributación societaria puesta en marcha por la Comisión Europea.

Por otra parte, también en este impuesto existe un amplio margen para ampliar la base eli-

minando tratos preferenciales. El más importante es el asociado al tratamiento preferencial a las pymes (un gasto fiscal de 1.405 millones de euros, el 6,3 por 100 de la recaudación), que introduce una clara distorsión por razón del tamaño, seguido por el de I+D (243 millones de euros, el 1,1 por 100 de la recaudación), cuyos efectos diferenciales son bastante dudosos. La situación actual es la de un impuesto con un tipo impositivo nominal relativamente alto (30 por 100), pero con un tipo efectivo muy bajo (8,8 por 100 en 2011) y una recaudación muy inferior a la de los países de nuestro entorno económico (Gascón, 2013).

### 4. Tributación indirecta

Además de los cambios propuestos para el IRPF y la tributación patrimonial, el tercer gran pilar de esta reforma debería ser la mejora del IVA. Como hemos visto más arriba, a pesar de su potencia, el IVA es un impuesto notablemente desaprovechado en España. La recaudación obtenida por esta figura es anormalmente baja con respecto a nuestro PIB cuando la comparamos con los países de nuestro entorno económico. Estamos prácticamente en la cola. Debe ampliarse la base eliminando los tipos reducido y superreducido, debe considerarse la posible subida del tipo normal y debe mejorarse la gestión del impuesto con el fin de facilitar el cumplimiento del mismo. En el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2014, la pérdida de recaudación causada por la existencia de los tipos reducido y superreducido se evalúa en 9.806 millones de euros (el 36,1 por 100 de la recaudación presupuestada del IVA) y la correspondiente a los bienes y servicios exentos en 6.821 millones (el

25,1 por 100 de la recaudación). Ningún principio económico justifica esta pérdida de recaudación ni la falta de neutralidad asociada. Asimismo, debe hacerse frente de forma decidida al fraude existente, que probablemente es alto y afecta de forma adversa a la aceptación del impuesto por parte de los contribuyentes que cumplen con el mismo.

### 5. Un recordatorio necesario: lucha contra el fraude

Esto nos lleva al cuarto y último pilar de la reforma que es la lucha contra el fraude. Nada de lo recomendado hasta aquí tiene sentido si no se reduce de forma drástica y urgente el nivel de fraude existente. Como se señala en la sección III, la lucha contra el fraude es el objetivo insoslayable de la sociedad española. En la misma deben involucrarse todas las administraciones públicas y todos los partidos políticos, y tiene que operar tanto por la vía punitiva de la inspección como por la vía de la persuasión y educación social.

De las estimaciones existentes, parece deducirse que la economía sumergida española supone entre el 20 y el 25 por 100 del PIB (Sanz y Romero, 2013). Estos son porcentajes muy altos para una economía desarrollada como es la nuestra. Un nivel tal de actividades que escapan al fisco tiene por fuerza que distorsionar la competencia y reducir la productividad. La eliminación de una parte significativa de este nivel de fraude ayudaría a aumentar los ingresos impositivos españoles sin tener que elevar los tipos impositivos y mejoraría la moral individual y colectiva de los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones.

Para hacernos una idea de las magnitudes que están en juego, y solo a título ilustrativo, si a raíz de la lucha contra el fraude se hiciera aflorar la mitad de la economía ahora sumergida, los ingresos impositivos (en valores de 2011) aumentarían un 16,7 por 100 y España, con un 38 por 100 del PIB de carga tributaria, pasaría de la decimonovena a la decimoprimer posición dentro de la Unión Europea. Y si se eliminara totalmente la economía sumergida, el aumento de la recaudación sería del 33,3 por 100 y nuestra carga tributaria quedaría en el 43,5 por 100 del PIB, un nivel tres puntos por encima de la media de los países de la zona del euro (12).

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La reforma esbozada en las páginas anteriores puede sorprender por su indisimulado sesgo hacia una mayor recaudación. Ciertamente, no es esta la forma convencional de motivar cambios tributarios, ni la más al uso. Sin embargo, los efectos de la crisis económica más larga y de mayor profundidad que España ha tenido que soportar en muchos años, particularmente los referidos a las finanzas públicas, con una deuda que está a punto de alcanzar el 100 por 100 del PIB, han limitado de forma extrema los grados de libertad de que el Gobierno dispone para formular su política fiscal. España debe dar una señal clara y rápida a los mercados internacionales de que tiene voluntad política para sanear sus finanzas públicas, y capacidad para llevar a cabo una reforma fiscal que sea coherente con este objetivo.

La opción alternativa de disminuir la deuda por la vía de un

menor gasto público no es creíble. Dado el significativo esfuerzo ya llevado a cabo en esta dirección, ulteriores reducciones tendrán cada vez un menor recorrido y suscitarán una mayor resistencia social. Por otra parte, debemos afrontar las consecuencias de nuestra baja tasa de fertilidad y del consiguiente envejecimiento de la población, una circunstancia que anticipa un aumento tendencial del gasto público difícil de neutralizar con medidas de corto plazo. Por último, la crisis todavía no ha concluido y sus secuelas (costes financieros, subsidios de paro, asistencia social, etc.) estarán con nosotros durante un tiempo relativamente largo. Ello no significa, como es natural, que los esfuerzos de racionalización del gasto y mejora de la eficiencia de la Administración no deban continuar.

Plantear una reforma tributaria orientada a aumentar los ingresos en un momento de crisis o, en el mejor de los casos, de tímido inicio de la recuperación ofrece un claro flanco de crítica por los efectos que tal detracción de recursos pueda tener sobre el consumo y, por tanto, sobre el ritmo de la recuperación. Sin embargo, la opción alternativa que esta crítica parece contemplar es la de una recuperación sin riesgos ni problemas a pesar de una política pasiva ante el delicado estado de nuestras finanzas públicas y las dudas que las mismas suscitan en los mercados internacionales. En nuestra opinión, esta no es en realidad una opción porque su probabilidad de fracaso es alta, como también lo es el daño que ello podría causar a la economía española.

Dicho esto, es evidente que la reforma, además de aportar más recaudación, debe mejorar la eficiencia de nuestro sistema tribu-

tario, debe hacerlo más equitativo y debe minimizar el potencial perjuicio al consumo. De ahí el énfasis de esta propuesta en las siguientes líneas de acción: la extensión máxima posible de las bases imponibles, aunque con ello se vean afectados intereses clientelares muy consolidados en el sistema impositivo español; la lucha contra el fraude fiscal y la corrupción, en todos los frentes, de forma sistemática y rigurosa, y dotada de los medios necesarios; y finalmente, la consiguiente reducción de los tipos impositivos, si el resultado de los dos anteriores objetivos lo permite. Todas ellas son medidas que deberían redundar en una mejora de la neutralidad y eficiencia del sistema tributario español, y en un reparto de la carga fiscal entre niveles de renta más equitativo que el actual. También deberían minimizar el efecto sobre el consumo en tanto que, previsiblemente, inciden más en la carga fiscal de niveles altos de renta, de baja propensión marginal al consumo, que en la de niveles bajos y medios, que son los que más contribuyen al consumo privado.

La crisis económica puede verse como una dificultad añadida a las dificultades propias que toda reforma tributaria comporta, pero también como una oportunidad para, en estos momentos de urgencia y falta de recursos, tomar medidas rigurosas y necesarias para nuestro sistema fiscal, que en un contexto de mayor bonanza económica quizá habrían sido pospuestas.

### NOTAS

(1) Dieciocho es el número actual de países de la eurozona. A pesar de que en 2008 Latvia no pertenecía a la eurozona, este país se añade al gráfico 1A para facilitar la comparación con el año 2014 presentado en el gráfico 1B.

(2) Medida por el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2014, la merma de la recaudación causada por el conjunto de incentivos y tratamientos preferenciales de nuestro sistema tributario asciende a 38.360 millones de euros; un 30 por 100 de los 128.159 millones de recaudación presupuestada. Los incentivos y tratamientos preferenciales que se vehicularon a través de los tributos cuestan al fisco español un 23 por 100 de su recaudación potencial. Véase GASCÓN (2013) para una crítica detallada del Presupuesto de Gastos Fiscales. Por otra parte, como veremos más abajo, la economía sumergida española se cifra entre un 20 y un 25 por 100 del PIB (SANZ y ROMERO, 2013).

(3) Un impuesto puro de capitación no comporta ningún coste de eficiencia, pero es inaplicable en la práctica.

(4) Véase HEAD (1970) para un análisis de la fuerte influencia de Henry Simons sobre el informe de la Comisión Carter.

(5) Véase, sin embargo, McLURE y ZODROW (2009), autores principales del informe *Treasury I*, para un interesante relato de cómo se fraguó este informe y de cómo, a pesar de un consenso relativamente alto entre economistas profesionales acerca de la imposición sobre el gasto, el informe final se decantó, por razones prácticas de administración y factibilidad, por el enfoque de la imposición sobre la renta.

(6) Véase ALBI (2013), CNOSSEN (2000) y BOADWAY (2004) para la descripción de una variante de esta definición híbrida de la base imponible —el impuesto dual sobre la renta— seguida por los países nórdicos europeos, que separa totalmente los dos tipos de renta (la proveniente del capital, incluyendo el rendimiento del ahorro para pensiones y los beneficios de actividades empresariales; y la proveniente del trabajo, incluyendo las pensiones) y somete cada una de las dos bases a dos tarifas distintas: normalmente una tarifa progresiva para las rentas del trabajo y otra proporcional, posiblemente igual o similar a la aplicable al impuesto de sociedades, para las rentas del capital.

(7) Véase KAY y KING (1986).

(8) Véase BIRD, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TORGLER (2008), para un planteamiento de esta cuestión en el contexto de los sistemas tributarios de países en vías de desarrollo.

(9) Como señala GASCÓN (2013), «la rentabilidad de los fondos de pensiones en España en el periodo 2001-2011 fue inferior, incluso considerando el incentivo fiscal, a la de cualquier otra fórmula de inversión [...]». De los 532 fondos existentes en España con más de 10 años de vida solo 2 lograron una rentabilidad anual superior a la de los bonos a 10 años y solo 3 superior al 4 por 100. Nada

menos que 191 fondos tuvieron rentabilidad negativa».

(10) Desde 2012, los primeros 6.000 euros de rentas del capital tributan al 21 por 100, de 6.000 a 24.000 euros lo hacen al 25 por 100 y a partir de los 24.000 euros al 27 por 100. Por otra parte, las rentas de capital generadas dentro del año tributan a la tarifa general. La igualación de tipos entre las rentas de capital y los beneficios societarios implicaría bien eliminar la progresividad de la escala aplicable a las rentas del capital, bien introducir una cierta progresividad en la tarifa de sociedades. De las dos opciones, probablemente la primera sería la más adecuada.

(11) La estructura descrita se acerca a la de un sistema dual de tributación de las rentas del trabajo y del capital. Véase CNOSSEN (2000), BOADWAY (2004) y ALBI (2013).

(12) Estos son cálculos totalmente ilustrativos, cuyo supuesto implícito (aparte de la proporcionalidad global del conjunto del sistema tributario) es que el nivel de actividad económica sería el mismo fuera esta legal o sumergida, cuando sabemos que el sistema impositivo comporta un coste de eficiencia que disminuiría en alguna medida el PIB obtenido. En todo caso, es un coste en el que, sin ningún tipo de duda, vale la pena incurrir en aras al cumplimiento de la legalidad y de la mayor equidad del sistema tributario que con ello se lograría.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E. (2013), *Reforma Fiscal*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

AUERBACH, A.J. (2008), «Tax Reform in the Twenty-First Century», en J.W. DIAMOND y G.R. ZODROW (Eds.), *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications*, MIT Press, Cambridge, MA.

BIRD, R.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TORGLER, B. (2006), «Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (Eds.), *The Challenges of Tax reform in a Global Economy*, Springer, Nueva York.

BOADWAY, R. (2004), «The Dual Income Tax – An Overview», *CESifo DICE Report* 3/2004, Ifo Institute for Economic Research, Múnich.

CANADIAN ROYAL COMMISSION ON TAXATION (1966), *Report* (Carter Report), Government Printer, Ottawa.

CNOSSEN, S. (2000), «Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?», en S. CNOSSEN (Ed.), *Taxing Capital Income in the European*

*Union: Issues and Options of Reform*, Oxford University Press, Oxford.

EUROPEAN COMMISSION (2013), *European Economic Forecast. Autumn 2013*, Bruselas.

FISHER, I. (1937), «Income in Theory and Income Taxation in Practice», *Econometrica*, 5: 1.

GASCÓN, J. (2013), *Diagnóstico y Propuesta para una Reforma Fiscal*, Funcas, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

HEAD, J.G. (1970), «Henry Simons Regained: Report of the Canadian Royal Commission on Taxation», *Finanzarchiv* 29: 197.

HICKS, J.R. (1946), *Value and Capital*, Clarendon Press, Oxford.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation* (Meade Report), Allen and Unwin, Londres.

— (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford.

KALDOR, N. (1955), *An expenditure Tax*, Allen and Unwin, Londres.

KAY, J.A., y KING, M.A. (1986), *The British Tax System*, Oxford University Press, Oxford.

McLURE, Jr., C.E., y ZODROW, G.R. (2009), «International prospects for Consumption-Based Direct Taxes: A Guided Tour», en J.G. HEAD y R. KREVER (Eds.), *Tax Reform in the 21<sup>st</sup> Century. A Volume in Memory of Richard Musgrave*, Wolters Kluwer, Oxford University Press, Oxford.

MINHAP (varios años), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*, Madrid.

SANZ, J.F., y ROMERO, D. (2013), «La Imposición Indirecta en España: Situación y Perspectivas de Reforma», en M. MARÍN, G. ELORRIAGA y J.F. SANZ (Eds.), *Una Reforma Fiscal para el Crecimiento y el Empleo*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

SIMONS, H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago University Press, Chicago.

US TREASURY (1984), *Tax reform for fairness, Simplicity and Economic Growth*, Government Printing Office, Washington.

WHITE, D. (2009), «Income and Consumption Taxes in New Zealand», en J.G. HEAD y R. KREVER (Eds.), *Tax Reform in the 21<sup>st</sup> Century. A Volume in Memory of Richard Musgrave*, Wolters Kluwer, Nueva York.