



Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo

Miguel Marín
(Director)

Gabriel Elorriaga
José Félix Sanz
(Coordinadores)

Juan José Rubio
Desiderio Romero
Ismael Sanz
Jorge Sainz
Santiago Álvarez
Salomón Aguado

PRÓLOGO

La necesidad de una reforma integral de nuestro sistema tributario es una creencia unánimemente compartida tanto en España como en las Instituciones Europeas. De hecho, en el momento de editar esta publicación, el Gobierno, a través de su vicepresidenta, acaba de anunciar la puesta en marcha de un proceso de reforma del sistema tributario con carácter integral, corroborando así las recomendaciones en este sentido provenientes tanto de la Comisión Europea como de diversos ámbitos públicos y privados.

Tras 18 meses en los que el Gobierno ha tenido que hacer frente a la desastrosa herencia económica recibida, marcados por las reacciones a la recesión económica y a la violenta inestabilidad de los mercados financieros; y cuando el período de estabilización de la economía parece estar concluyendo, es el momento de abrir una reflexión sobre la contribución del sistema fiscal al crecimiento económico con el objetivo de detectar los elementos de reforma que permitan, por un lado, apuntalar y hacer más vigorosa la recuperación que se atisba para finales de 2013 y, por otro, contribuir de forma permanente a la consolidación a medio plazo de un crecimiento económico sostenible, sólido y estable y con alto potencial para generar de empleo.

Una reforma fiscal que, como acertadamente apuntaba el programa electoral con el que compareció el Partido Popular en las elecciones generales de 2011, debe perseguir una mayor equidad, mayor eficiencia y reducir al máximo las distorsiones del actual sistema en el comportamiento de los agentes que representan un lastre añadido a las posibilidades de crecimiento de la economía española.

Una reforma que, en todo caso, debe llevar aparejado el cumplimiento estricto de los compromisos de déficit adquiridos ante nuestros socios europeos y, en consecuencia, un ambicioso programa de reducción del gasto público. Más allá del escaso poder recaudatorio del actual catálogo de impuestos, lo cierto es que un nivel de gasto público del 47% del PIB como el actual atenta contra cualquier asignación racional de los recursos y se antoja insostenible para las capacidades productivas de nuestro país. Solo con una rebaja sustancial del peso del Estado en la economía, que no debería superar el 40% del PIB, se conseguirá que los agentes económicos entiendan la reforma fiscal como permanente y que esta pueda desarrollar todo su potencial estimulador del crecimiento.

Estos fueron los objetivos y el espíritu con los que FAES, hace ahora un año, reunió en junio de 2012 a un selecto grupo de economistas, expertos en cuestiones impositivas, con el propósito de aportar una reflexión profunda, serena y eficaz sobre las deficiencias y las vías de mejora del sistema tributario español. El resultado de los intensos trabajos acometidos desde entonces, jalonados por diversos seminarios sobre la cuestión y una docena de reuniones de trabajo, es este informe que cumple

sobradamente con los objetivos que FAES se había marcado tanto por los fundamentos técnicos de la obra como por la potencia de los resultados alcanzados.

FAES cumple así con el cometido de generar debates y aportar ideas basados en el rigor y en el seguimiento de las tendencias internacionales, con el propósito de contribuir a la mejora del funcionamiento de la sociedad española. Lo cual se lleva a cabo desde los valores y los principios que inspiran todas nuestras actividades: la defensa de la libertad individual frente a la preeminencia del Estado; la firme creencia en la necesidad de un Estado sólido y viable con responsabilidades claras y bien delimitadas; y la profunda confianza en las posibilidades de España de salir de esta crisis económica y de volver a ocupar el lugar que le corresponde entre las naciones más prósperas y desarrolladas del mundo.

La reforma fiscal que se propone en estos trabajos y que se presenta en este informe tiene como referencia fundamental la contribución del sistema tributario al crecimiento económico y presta atención a otros aspectos muy mejorables de nuestra fiscalidad, singularmente la equidad.

Este informe argumenta que la mejor estructura fiscal para España es aquella en la que los impuestos son pocos, bajos y sencillos; y que cualquier paso que se dé hacia impuestos más reducidos y hacia bases imponibles más amplias es un paso en la buena dirección. Una convicción, asentada en un principio de comportamiento fiscal reiterado por la doctrina hacendística, que se concreta en que al incrementar la carga fiscal nominal sobre la actividad económica se merma la capacidad productiva generadora de puestos de trabajo lo que limita las bases imponibles de todos los impuestos con un efecto compensatorio que depende de la elasticidad de los impuestos.

Para alcanzar estas conclusiones, el informe se dota de sólidos fundamentos teóricos que logran erradicar la perversa asociación entre gasto público y crecimiento económico y aportar racionalidad y evidencia empírica en el falso debate sobre el *trade-off* entre austeridad y crecimiento. Asimismo, con este mismo aporte técnico y basándose en las tendencias internacionales de reformas fiscales introducidas en países de la OCDE, el informe parte en su reflexión de la eliminación de una serie de apriorismos pseudoideológicos que se han instalado en el discurso político nacional limitando, e incluso imposibilitando, la ambición de una reforma profunda e integral del sistema tributario, lo que ha conducido en los últimos años a limitar las modificaciones a meros retoques en el margen, sin cambios significativos en la estructura del sistema.

Tal es el caso, por ejemplo, del excesivo celo que muestran las diversas opciones políticas de España en la defensa de la progresividad de los impuestos, más allá de la incorporación constitucional de este principio. Ya desde los años 80 del siglo xx se observa una tendencia en los países de la OCDE hacia la alteración del ranking de los principios impositivos que deberían gobernar cualquier reforma tri-

butaria. La eficiencia económica, esto es, la neutralidad de los impuestos en las decisiones que tomarían los agentes económicos en ausencia de los mismos; la equidad horizontal, como principio que evita tratamientos diferenciados en función de las diferentes fuentes de renta o la sencillez en el diseño; y aplicación de los impuestos constituyen los principios sobre los que debería edificarse un sistema fiscal moderno que no supusiese una rémora a las potencialidades del crecimiento económico. En definitiva, se trata de evitar que fuertes niveles de progresividad fiscal formal incidan de forma negativa sobre los comportamientos económicos estratégicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales. De esta forma, se libera parcialmente al sistema fiscal de su función redistributiva en el bien, conduciendo las políticas de redistribución por el lado del gasto público, asumiendo que la reducción de las distorsiones fiscales contribuirán a un mayor crecimiento económico que generará aumentos en la progresividad real del sistema y retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

En estrecha relación con lo anterior se encuentra la creencia generalizada en el carácter regresivo de los impuestos indirectos y en el consecuente diseño de un *mix* fiscal más orientado hacia la imposición directa. El análisis riguroso de este asunto muestra que, al menos en España y en lo referente al IVA –el principal impuesto indirecto–, su estructura dividida en distintos tipos, en función de la naturaleza del bien al que gravan y al uso que hacemos los españoles de dichos bienes por decilas de renta, determinan una ligera progresividad con tendencia a la proporcionalidad que desmiente el manido argumento político en contra e invita a una reconsideración del peso de estos impuestos en el *mix* fiscal, más aún teniendo en cuenta su mayor eficiencia y menores costes de cumplimiento y administración.

Otro de los mantras políticos que con demasiada frecuencia sobrevuelan los debates sobre la reforma fiscal es el de hacer explícito el castigo fiscal a los llamados *ricos* imponiendo altos gravámenes sobre las rentas del capital que, sin embargo, acaban socavando las bases imponibles de los impuestos y haciendo que esos excesos de gravamen recaigan sobre las clases medias con altos efectos distorsionadores sobre sus decisiones de ahorro y consumo. Más allá de que sea deseable y necesaria una mayor coordinación internacional, lo cierto es que la globalización y la competencia fiscal internacional al calor de los enormes avances tecnológicos y su conexión con los servicios financieros han generado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad de sus movimientos internacionales, generalizándose un tratamiento fiscal favorable a las rentas de capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio. Cualquier reforma fiscal que se plantee debe ser comprensiva con la diferente movilidad relativa de las bases imponibles de las diversas fuentes de renta so pena de causar, como ocurre en la actualidad, un daño severo a las capacidades recaudatorias de los impuestos.

Finalmente, otra de las consideraciones que han guiado los trabajos que han dado como resultado el presente informe ha sido la de reducir su ámbito de estu-

dio a los principales hechos impositivos y figuras impositivas en el bien entendido que solo ellas representan más del 90% de la recaudación. Esta restricción operativa no debe interpretarse como una tácita afirmación de la validez del resto del sistema tributario, que también consideramos mejorable, sino únicamente como una forma de acotar las necesidades prioritarias y urgentes que nuestra economía reclama sin dilación. En este mismo sentido, en el informe se han obviado los efectos de la reforma planteada sobre el actual reparto de la financiación autonómica a sabiendas de que la mayor recaudación que se conseguiría, junto con los menores tipos marginales, permitiría mejorar las maltrechas arcas de todas las Comunidades Autónomas mejorando la eficiencia económica y respetando la progresividad del sistema.

Teniendo en consideración estas premisas, el informe se estructura en tres partes. En la primera parte, compuesta por los Capítulos I y II, se aportan los fundamentos teóricos y técnicos sobre la relación entre gasto público y crecimiento económico. En esta sección, los autores realizan un considerable esfuerzo pedagógico sobre determinados conceptos que enriquecen el análisis de los capítulos posteriores. En los capítulos que van del III al VII, se analizan las diferentes figuras impositivas del sistema tributario desde la perspectiva de los hechos impositivos que las justifican, alcanzándose conclusiones técnicas para cada una de ellas. Finalmente, el informe concluye con una propuesta política de reforma, coherente con el potente sustrato técnico que la precede.

CONCLUSIONES: IMPUESTOS PARA CRECER Y CREAR EMPLEO

Gabriel Elorriaga

Del Patronato de la Fundación

La dramática situación económico-financiera en la que el nuevo gobierno del Partido Popular asumió su responsabilidad en diciembre de 2011 ha condicionado profundamente su actuación en una primera etapa. Contener un gasto público disparado y garantizar los ingresos necesarios para financiarlo han sido tareas urgentes e ineludibles para rehuir el riesgo de la intervención y ganar el tiempo necesario para acometer las reformas estructurales precisas. Transcurridos ya los primeros 18 meses de gobierno, y cuando el esfuerzo realizado comienza a dar sus primeros frutos, nos encontramos en el momento adecuado para acometer una reflexión amplia en torno a la reforma fiscal anunciada y ahora también reclamada desde instancias europeas. Cada uno de los capítulos anteriores y estas conclusiones pretenden contribuir a convertir esa reforma en un instrumento eficaz para el crecimiento económico y para la creación de empleo.

Las reflexiones contenidas en este informe tratan de arrojar luz sobre las características de nuestro sistema fiscal y ofrecen alternativas para abordar con éxito una reforma modernizadora que lo haga más equitativo, más eficiente y menos distorsionador de la actividad económica. En todo caso, la introducción de las reformas debe acompasarse al proceso de control del gasto público y al más completo cumplimiento de los compromisos de reducción del déficit. Solo de este modo se percibirá el avance como una reforma de carácter permanente y así podrá desplegar todo su potencial estimulador del crecimiento.

Tres poderosas razones exigen una revisión completa de nuestro sistema tributario. En primer lugar, parece incapaz de aportar los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Sin duda, un gasto público equivalente al 47% del producto interior bruto es un lastre demasiado profundo para una economía en recesión, más aun cuando se carece de los ingresos necesarios para financiarlo. El compromiso del Partido Popular tras las elecciones de 1996 fue situar esa cifra por debajo del 40%, un logro que fue alcanzado por primera vez en 1999 y que se mantuvo hasta 2004. Concretar en una cifra macroeconómica cuál debe ser el equilibrio más adecuado entre la sociedad y el Estado es, sin duda alguna, una simplificación. Pero desde la perspectiva ideológica de quienes defendemos la libertad individual y la economía de mercado resulta necesario dejar claro que la asignación pública de recursos debe estar contenida dentro de unos límites que hagan posible la libre expresión del dinamismo social y el pleno res-

peto al desarrollo individual. Las economías con presupuestos equilibrados, impuestos reducidos, gasto público bien administrado y regidas por el principio de mínima intervención son más respetuosas con las libertades individuales y generan más bienestar social.

Al finalizar la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, y a pesar del fuerte crecimiento del producto interior bruto durante ese período y, en consecuencia, de los recursos disponibles, el gasto público se había situado ya en un 41,5% del PIB; en 2011 alcanzó un 45,2%. Fue un grave error desaprovechar los años de bonanza sin completar una política de saneamiento del sector público y de consolidación de sus cuentas, pero más garrafal aún fue tratar de resolver la crisis mediante una fuerte expansión del gasto público. Los resultados saltan a la vista: una espiral endiablada de gasto, déficit, endeudamiento y recesión.

Los ingresos públicos se habían situado desde los 90 en torno al 38% del PIB; solo en 2006 y 2007 superaron ligeramente el 40%. El 36,4% recaudado en 2012 se situó en la media de lo obtenido desde el inicio de la crisis en 2008, claramente por debajo de la década anterior. Una estrategia razonable de salida de la crisis pasa por consolidar las cuentas públicas mediante una reducción significativa del gasto y una mejoría de los ingresos, persiguiendo un equilibrio estable con un gasto público inferior al 40% del PIB. Dentro de estos parámetros deben interpretarse siempre las conclusiones de este informe.

Este es el camino tomado por el actual gobierno desde su llegada. En 2012, año en que la actividad se contrajo un 1,4%, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, neta de los gastos generados por el apoyo a determinadas instituciones financieras, disminuyó dos puntos del PIB, pasando de un 9% a un 7% el déficit. Este resultado fue posible gracias a la aplicación de un conjunto de medidas discrecionales por encima de 4 puntos de PIB y un esfuerzo estructural efectivo, de acuerdo con las últimas estimaciones de la Unión Europea, en torno a 2,6 puntos porcentuales del PIB.

En el sector público, como en las familias, una caída de la actividad económica exige el inmediato ajuste de los gastos; solo la certeza de una rápida recuperación puede justificar un desequilibrio coyuntural y limitado. Cuando se yerra al evaluar el alcance y profundidad de una recesión, cualquier retraso en la respuesta tan solo sirve para agravar el problema e incrementar la dificultad de superarlo. Nunca un déficit ha sido eliminado mediante un incremento significativo de los ingresos; siempre que se ha logrado ese objetivo ha sido mediante un adecuado control de los gastos y la recuperación del ciclo de crecimiento. La explicación de este hecho es sencilla: los impuestos sirven para financiar el gasto público pero su recaudación genera importantes distorsiones en la asignación de recursos. Buscar el equilibrio financiero aumentando la ineficiencia económica es siempre un camino equivocado.

Mejorar la recaudación disminuyendo las distorsiones que el sistema fiscal genera no es un reto sencillo, pero las páginas de este informe muestran cauces seguros para conseguirlo. El modelo fiscal recibido de la etapa de gobierno socialista encierra evidentes disfunciones y ofrece un amplio recorrido para su mejora. No se debe tampoco perder de vista la nueva pauta de crecimiento que ya se apunta, con un mayor peso de la actividad exportadora y un significativo incremento del ahorro interno de familias y empresas que está alterando las bases fiscales que hasta el comienzo de la crisis habían servido para financiar el gasto público. No es solo que la caída de la actividad inmobiliaria lleve aparejada la desaparición de las fuentes de tributación asociadas a ella, es que el consumo interno que soportaba toda la imposición indirecta tardará mucho en recuperar sus niveles de antaño. El ajuste estructural del gasto público es el único camino razonable frente al incremento generalizado y empobrecedor de las cargas fiscales.

En segundo lugar, el sistema tributario español es manifiestamente injusto. Algunas decisiones adoptadas para intentar mantener la recaudación han concentrado la carga fiscal sobre las clases medias asalariadas. Son estos contribuyentes los que con más crudeza han visto mermar sus salarios (por el efecto combinado de recesión e imposición) al tiempo que se incrementaban los gravámenes sobre el consumo y se depreciaba su principal instrumento de ahorro, la vivienda propia. Ellos son quienes engrosan las filas del paro, y son también los que esperaban beneficiarse en el futuro de un sistema de pensiones al que decididamente han contribuido durante toda su vida laboral y que ahora ven comprometido por la inconsistencia de las cuentas públicas y la evolución demográfica.

La injusticia del sistema fiscal español también se manifiesta en las intolerables tasas de ocultación y fraude. Son muchas las causas que están en el origen de este fenómeno que debemos combatir de manera equilibrada. No basta con aprobar normas orientadas a incrementar la información disponible y la capacidad de control, es también necesario reforzar los medios materiales y humanos destinados a la administración del sistema fiscal, preservando su unidad organizativa y potenciando la profesionalidad e independencia de sus integrantes. La Administración Tributaria Española es una referencia internacional por su capacidad de gestión así como por la actividad que desarrolla en apoyo de particulares y empresas, aliviando así los costes indirectos de la tributación y estimulando el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Las normas excepcionales orientadas a la persecución de los infractores no pueden ser la pauta habitual que presida la relación de una hacienda democrática con la inmensa mayoría de ciudadanos cumplidores. Mantener un equilibrio adecuado entre las potestades públicas y los derechos de los contribuyentes es una exigencia en un Estado de derecho y solo puede alcanzarse mediante la dotación suficiente de medios para la persecución diferenciada de los defraudadores.

El bajo rendimiento recaudatorio de nuestro sistema fiscal no es consecuencia exclusiva de la ocultación de patrimonios y rentas. Mantenemos desde hace años sistemas de cálculo estimativo de las obligaciones fiscales que ya no cumplen la

función para la que fueron creados. Estos métodos alejan la tributación efectiva de la capacidad contributiva real, con la inequidad que eso supone, y pueden estar indirectamente favoreciendo diversos tipos de fraude. La revolución tecnológica vivida en los últimos años permite extender los métodos de estimación directa a la inmensa mayoría de los obligados tributarios y reducir así al mínimo el campo de la estimación. Es una necesidad también para poder implantar sin riesgo los complejos intercambios de información que exigen algunos compromisos ya asumidos, como la implantación del IVA de caja.

En tercer lugar, el sistema tributario español es profundamente ineficiente. Buena parte de los trabajos de este informe se centran en este aspecto, clave para el crecimiento económico, y aportan evidencias abundantes y contundentes sobre las distorsiones que causan nuestros impuestos. Los dos problemas principales son la existencia de graves desincentivos a la inversión y el tremendo gravamen que recae sobre la creación de empleo. No es posible encontrar argumento alguno que justifique en un país con las tasas de paro del nuestro unos impuestos salariales (IRPF + cotizaciones sociales) que se encuentran entre los más altos del mundo. La ineficiencia de nuestra estructura fiscal no solo merma nuestro crecimiento potencial sino que impide obtener los ingresos que se necesitan debido a su mal diseño. La reforma del sistema fiscal debe estar orientada a favorecer la creación de bases imponibles, único cauce razonable para alcanzar mejoras de recaudación en el medio plazo. Cuando se consiga que más contribuyentes paguen individualmente menos para financiar un volumen de gasto público asumible se podrá afirmar que se ha encontrado el camino firme hacia la mejora de los ingresos públicos, el equilibrio presupuestario y la recuperación económica.

De todo lo anterior se concluye la conveniencia de abordar una revisión completa de nuestro sistema fiscal con el fin de acelerar el regreso a una senda de crecimiento y creación de empleo, al tiempo que se garantiza la suficiencia recaudatoria para un nuevo nivel de equilibrio entre ingresos y gastos públicos. La reforma fiscal es una de las principales reformas estructurales pendientes y no debe demorarse. El programa electoral popular de 2011 identificó con precisión los defectos del modelo vigente y fijó con notable nitidez los plazos y el alcance de este objetivo reformista. La reforma tributaria, por lo tanto, forma parte inseparable de una política económica orientada a la recuperación y a la creación de empleo, y ha de actuar de forma sinérgica con el resto de la agenda de reformas estructurales. Estimular la creación de empleo, facilitar el emprendimiento y la asunción de riesgos, así como fomentar decididamente el ahorro han de ser elementos centrales de la reforma anunciada.

La mayor parte de los cambios que durante las dos últimas décadas se han producido en los sistemas fiscales de los países desarrollados han tenido unas pautas comunes que en cierta medida se están viendo alteradas por las reacciones ante la crisis. Las necesidades recaudatorias urgentes han forzado en determinados países europeos la aprobación de reformas muy parciales, claramente coyunturales,

que se desvían de algunos principios sólidamente asentados. Hasta la década de los 80 la equidad y la progresividad constituyeron referencias obligadas y restricciones absolutas para cualquier reforma tributaria. Sin embargo, la experiencia mostró la necesidad de alterar la jerarquía de estos principios dando una clara prevalencia al principio de eficiencia económica. El tiempo ha puesto sobradamente de manifiesto las limitaciones que la imposición sobre la renta personal y el patrimonio tiene para soportar el peso de los objetivos de redistribución, unas limitaciones en cuanto a los resultados prácticos que, por otro lado, conviven con la enorme potencia y eficacia demostrada por los mecanismos construidos a través de la asignación del gasto público.

El camino de la reforma tributaria en España debe asentarse sobre parámetros sólidos y contrastados que permitan compatibilizar la suficiencia recaudatoria, objetivo básico en cualquier circunstancia, con la eficiencia económica. Nada más justo, por otro lado, que contar con un conjunto de impuestos que no promuevan el crecimiento, estimulen la creación de puestos de trabajo y permitan financiar de manera estable el conjunto de los servicios públicos. Ese es el reto y para alcanzarlo resulta preciso limitar el alcance de algunas estructuras formalmente redistributivas que no ofrecen los resultados recaudatorios esperados y, al mismo tiempo, entorpecen gravemente la actividad económica. La búsqueda de una mayor eficiencia exige edificar un sistema tributario lo más neutral posible desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado. Es preciso reducir en todo lo posible las distorsiones que inevitablemente genera cualquier impuesto; esa puede ser la mejor contribución tributaria para alcanzar un crecimiento sostenido a largo plazo, generador de empleo estable y de calidad.

En segundo lugar, la exigencia de una mayor justicia del sistema tributario español debe concretarse en estos momentos en la lucha eficaz contra el fraude. Sin duda es preciso también reforzar la equidad horizontal, midiendo con más exactitud la verdadera capacidad contributiva de las familias y limitando los tratamientos diferenciados en función de las distintas fuentes de obtención de renta o sectores de actividad económica. No obstante, no cabe perder de vista que la globalización ha traído una creciente competencia fiscal que ha generalizado un tratamiento más favorable de las rentas del capital con el fin de retener y atraer recursos, una necesidad apremiante cuando se pretende aumentar la inversión para potenciar el crecimiento. En tanto que no alcancen sus objetivos los esfuerzos internacionales conducentes a revertir este proceso desfiscalizador, y sea posible construir una tributación de las rentas del capital comparable a nivel internacional, resultará imprescindible mantener su tratamiento diferenciado.

En tercer lugar, la simplificación del sistema ha de ser un principio inspirador de la reforma. Los costes de aplicación de un sistema fiscal no se limitan a los derivados del pago y los causados por la actividad de la administración tributaria, también los soportados por los contribuyentes para atender sus obligaciones fiscales tienen que ser tomados en cuenta a la hora de evaluar las medidas propuestas.

Un sistema es mejor cuanto menores son los recursos necesarios para la preparación y cumplimentación de las obligaciones formales y materiales de los contribuyentes. La complejidad es al mismo tiempo costosa e injusta, pues recae en mayor medida sobre aquellos que carecen de medios para asumirla, ofrece oportunidades adicionales a los mejor informados o asesorados y, en demasiadas ocasiones, sirve para encubrir conductas defraudatorias. En definitiva, los costes de cumplimiento son regresivos.

La recuperación del principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria ha sido también una tendencia constante en las reformas más recientes en todo el mundo. Se aprecia en las tasas, precios públicos e impuestos afectados su capacidad para complementar los impuestos más convencionales, reduciendo la presión ejercida sobre ellos, así como su capacidad para introducir factores de racionalidad y control en la demanda de servicios públicos. Por otro lado, estas nuevas fuentes de ingresos establecen una relación más estrecha entre costes y pagos lo que se traduce en mecanismos recaudatorios simples y eficaces, muy útiles para evitar el fraude fiscal. Por último, constituyen una financiación más visible y transparente lo que redundará en una mejor comprensión de la actividad financiera pública por gran parte de los contribuyentes.

Existe un amplio margen para la mejora del sistema fiscal español. Sobre la base de los principios enunciados, una reforma debería sustentarse en una visión global de la actividad financiera pública que permita articular de manera armoniosa las distintas figuras impositivas y las ponga al servicio del que debe ser el objetivo económico central en la coyuntura actual: su contribución al crecimiento económico.

Para conseguirlo no deben perderse de vista las siguientes consideraciones que han quedado sólidamente acreditadas a lo largo de los capítulos de este informe:

- El efecto combinado de la alta tributación sobre las rentas salariales en el IRPF y las cotizaciones a la Seguridad Social está desincentivando con fuerza la creación de empleo.
- La evidencia reciente para España muestra que los impuestos indirectos tienden hacia la proporcionalidad. Esa circunstancia, unida a su menor coste de cumplimiento y mayor neutralidad, aconseja que vayan adquiriendo un mayor peso relativo en el conjunto del sistema tributario.
- La efectividad recaudatoria del IVA está muy mermada por el efecto combinado de exenciones, tipos reducidos, regímenes especiales y fraude fiscal. Los regímenes especiales son poco transparentes y favorecen la elusión fiscal.

El sistema tributario español puede y debe ser suficiente, equitativo, sencillo y mucho menos distorsionador. La búsqueda de una mayor eficiencia económica

reclama bascular el peso de las cargas impositivas desde la situación actual hacia un escenario con mayor peso de la imposición indirecta. Esta recomposición ha de incorporar una reducción significativa de la carga fiscal marginal asociada al IRPF y al impuesto sobre sociedades. La reforma debería perseguir los siguientes objetivos:

- Creación de un entorno más atractivo para el ahorro y la inversión.
- Estímulo de la creación de empleo mediante la reducción de la enorme *brecha fiscal* existente entre el coste bruto para el empleador y el salario percibido neto de impuestos y cotizaciones.
- Reducción de la carga fiscal individual, singularmente la que ahora soportan las clases medias asalariadas.
- Apoyo a la familia como elemento fundamental de vertebración social.
- Reforzamiento de la Administración Tributaria.

La reforma debería centrarse en la imposición directa sobre la renta personal y el beneficio de las sociedades, pero algunas características de otras figuras tributarias y de los instrumentos de administración del sistema pueden ser también mejoradas. Algunos aspectos destacados podrían ser los siguientes:

- Recuperar y actualizar un genuino mínimo vital personal y familiar, que opere en la base imponible del IRPF, para adecuar la carga del impuesto a la verdadera capacidad económica de los contribuyentes y garantizar así la equidad horizontal.
- Completar la dualización en la tributación de las rentas del capital, acercando su carga a los patrones de nuestro entorno internacional y eliminando la progresividad actual.
- Fomentar los distintos instrumentos de ahorro a largo plazo unificando el tratamiento fiscal de los mecanismos de ahorro-previsión. Para conseguirlo convendría crear una cuenta de ahorro que permitiera realizar inversiones en tipos distintos de activos financieros, disfrutando del mismo tratamiento fiscal que los productos previsionales actuales. Se debería potenciar también el ahorro a través de planes de empresa, en la línea de otros países de nuestro entorno.
- Resulta asimismo fundamental para aumentar la neutralidad en la tributación de los rendimientos vinculados al ahorro establecer la posibilidad de descontar las ganancias nominales gravando solo los rendimientos reales. Es también necesario que en el momento de recuperación del plan se diferencie la parte de la renta que corresponde a la mera recuperación del capital aportado, que debería tributar (debidamente periodificada) al tipo marginal de gravamen, y la parte

debida al rendimiento del fondo, que recibiría el mismo tratamiento que cualquier otra forma de ahorro a largo plazo.

- Revisar los beneficios fiscales en el IRPF. Este bloque de exenciones, bonificaciones y deducciones de muy distinta naturaleza y justificación supone la pérdida de más de una quinta parte de la recaudación obtenida por el impuesto. Un análisis coste-eficacia de las diferentes partidas permitiría incrementar los ingresos minorando algunos incentivos y reformulando o anulando otros.
- Reducir el número actual de tramos de la tarifa del IRPF, de tal manera que esta se articule a medio plazo en solo tres. Reducir los tipos marginales de gravamen para limitar las fuertes distorsiones que están provocando en la correcta asignación de recursos, rebajando el marginal superior hasta el 40%. Eliminación total de la progresividad *en frío* causada por la inflación.
- En el impuesto sobre sociedades es preciso avanzar con determinación en la senda de la ampliación de bases y eliminación de deducciones lo que haría posible una rebaja significativa del tipo nominal que podría situarse entre el 20 y el 25%.
- Se ha de valorar también la conveniencia de reducir o anular los importantes incentivos que hasta ahora ha venido recibiendo la financiación ajena. Caminar hacia un impuesto global sobre rentas empresariales (*comprehensive business income tax*) permitiría equiparar la carga fiscal de las distintas fórmulas de financiación (propia o ajena) y desincentivar así el endeudamiento excesivo. Este proceso debería realizarse con un amplio período de transición para evitar problemas en sectores con altos niveles de apalancamiento.
- La recaudación española por IVA, medida como porcentaje sobre el PIB, sigue siendo una de las más bajas de la eurozona, muy lejos de la media. Algunos datos apuntan a la existencia de importantes bolsas de fraude que han de ser combatidas con mayor eficacia. Existe, además, un extenso conjunto de beneficios fiscales que nos alejan de las pautas de nuestro entorno europeo. Es necesario revisar con prudencia el catálogo de bienes y servicios que actualmente tributan a un tipo distinto del general.
- Dejando a salvo la imprescindible armonización en el ámbito europeo, sería preferible un impuesto sobre las actividades financieras –equivalente al IVA del que ahora están exentas– antes que otro sobre las transacciones, que podría tener un impacto muy negativo sobre el PIB español.
- Resulta urgente por razones de justicia, eficiencia y recaudación, reducir de manera significativa el ámbito de aplicación de los sistemas de estimación de bases y cuotas, tanto en el IRPF como en el IVA.

- Debería eliminarse cuanto antes el impuesto sobre el patrimonio ya que genera notables distorsiones, es inequitativo, desincentiva el ahorro, aporta pocos recursos y no cumple los objetivos redistributivos que formalmente persigue.
- Por razones de equidad, el impuesto sobre sucesiones debe ser armonizado en todo el territorio nacional, estableciendo unos tipos impositivos similares, en la banda baja de los actualmente aplicados, extendiendo las bases imponibles y aumentando los mínimos exentos.
- Sería conveniente impulsar un uso más intenso de las tasas y precios públicos ligados a la prestación tanto de servicios generales (transportes, infraestructuras, educación superior etc.) como de servicios en el ámbito local (basuras, saneamiento y depuración de aguas etc.) siempre que tengan un grado suficiente de divisibilidad.
- Es preciso reforzar los medios destinados a la lucha contra el fraude, singularmente en el ámbito del IVA y de la fiscalidad internacional.

Este amplio conjunto de medidas puede constituir la médula de una profunda reforma fiscal. Una reforma estructural imprescindible y urgente, perfectamente alineada con las consideraciones y recomendaciones vertidas por el Consejo de la Unión Europea, y capaz de potenciar por sí misma el ritmo de crecimiento de la economía española. Crecer para crear empleo debe ser el lema que nos dirija en la próxima etapa y solo podremos hacerlo realidad con un sistema tributario suficiente, justo y mucho más eficiente que el actual.