

EL SISTEMA TRIBUTARIO A DEBATE

Reformas tributarias: una historia interminable que vuelve al primer plano

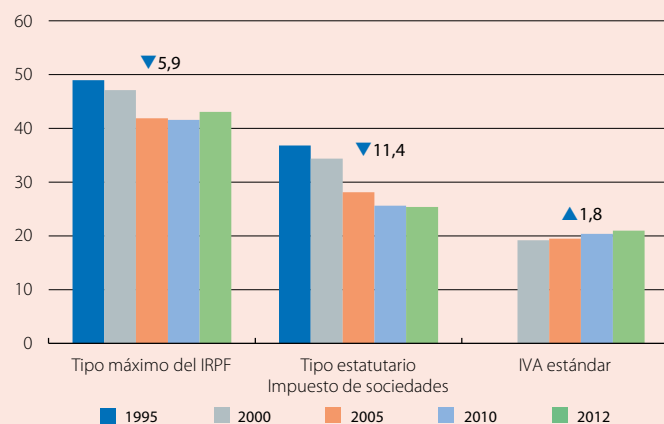
El sistema tributario juega un papel muy importante en las economías modernas: incide sobre el conjunto de variables macro y microeconómicas a través de múltiples efectos (directos e indirectos vía incentivos) y tiene implicaciones sociopolíticas de gran relevancia. Por ello, el debate sobre la configuración de los impuestos ha sido una constante a lo largo del tiempo, aunque durante los últimos años había quedado en un segundo plano para dejar protagonismo a la crisis financiera, la política monetaria o la política fiscal. Conforme la crisis va quedando atrás, la necesidad de revisar el sistema impositivo se está haciendo patente en numerosos países, si bien las claves de la discusión difieren en función de las circunstancias de cada uno.

En EE. UU., donde la recuperación parece bien encauzada, el tema estrella es el grado de redistribución que debe aportar el impuesto sobre la renta personal, seguido por el tratamiento que el impuesto de sociedades da a los beneficios obtenidos por las grandes multinacionales en el extranjero. En Japón, cuyo nivel de deuda pública es muy elevado, está en plena discusión el aumento de los impuestos indirectos como mejor modo de aumentar la recaudación. A nivel paneuropeo, las cuestiones centrales son la armonización de las bases de determinados impuestos (como el IVA y el de sociedades), la coordinación de la lucha contra la evasión (paraísos fiscales), así como la instauración de impuestos para corregir determinados fallos de mercado (como los relativos a la energía y las transacciones financieras). En España se hace necesaria una reforma integral y en profundidad del sistema impositivo a la vista de las graves disfunciones que se han puesto de manifiesto con la crisis, además de los requerimientos derivados de la creciente integración europea y la organización territorial del Estado (comunidades autónomas y entes locales). La Comisión Europea ha identificado esta necesidad y ha instado al Gobierno para que presente una propuesta de reforma a principios de 2014. El reto es considerable dados los *trade-offs* que planean entre los distintos objetivos que esta reforma debe perseguir. En particular, es muy conveniente que compatibilice los objetivos tradicionales de largo plazo (relativos a la eficiencia y la equidad del conjunto del sistema, ya de por sí potencialmente en conflicto) con los de corto plazo (aumentar la recaudación a la vez que se estimula el crecimiento económico). Un breve repaso de las principales conclusiones de la teoría de la imposición y la experiencia de otros países puede aportar puntos de referencia útiles al respecto.

Como en otros muchos campos de la economía, la teoría sobre la imposición no está exenta de controversias, máxime cuando el análisis gira hacia lo normativo («lo que debe ser») desde lo meramente positivo («lo que es»). En cualquier caso, con el paso del tiempo se ha ido formando un consenso convencional que ofrece conclusiones valiosas⁽¹⁾. El punto de partida es identificar los justificantes y propósitos básicos del sistema tributario: recaudar fondos suficientes para que el Estado pueda sufragar los servicios públicos y otros gastos, corregir fallos de mercado (por ejemplo, las externalidades), y redistribuir la renta y la riqueza según las preferencias colectivas sobre la equidad social. Bajo este planteamiento, la teoría aporta algunas recomendaciones que conviene tener presentes con vistas al diseño del sistema tributario (en sentido amplio para incluir cotizaciones sociales, tasas, etc.) de una economía desarrollada y abierta como la española. Primero: adoptar una visión integral del sistema, disponiendo de una estrategia general orientada al largo plazo y dejando espacio para ajustes ocasionales de corto plazo; el diseño debe considerar no ya solo las interacciones entre los diferentes impuestos, sino también con los programas de gasto público (por ejemplo, el subsidio de desempleo) para conseguir complementariedades y sortear las inconsistencias. Segundo: evitar la incertidumbre, la inseguridad, la arbitrariedad y la complejidad innecesaria. Tercero: anticipar las reacciones de los agentes (traslación, elusión, evasión, etc.), lo que aconseja, por ejemplo, reconocer que la libertad de movimientos del capital condiciona las posibilidades de tratamiento tributario a nivel nacional. Cuarto: preservar la neutralidad sobre las decisiones de los

Evolución gradual del diseño del sistema impositivo en los países de la zona del euro

Tipos impositivos (%)



Fuentes: Comisión Europea y "la Caixa" Research.

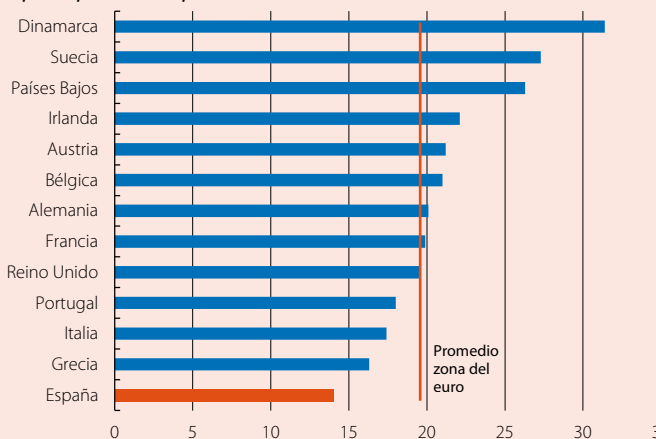
(1) Véase Mirrlees J.A., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bon, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (eds.) (2011). *Tax By Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

agentes, salvo que haya razones justificadas y explícitas para lo contrario. A este respecto, los impuestos indirectos son más neutrales que los directos. Quinto: buscar la redistribución (progresividad) con el menor menoscabo posible de la eficiencia. Para ello es preferible, en términos generales, que la instrumentación sea a través de la tarifa del impuesto sobre la renta personal junto con los programas de gasto social, y no mediante deducciones, exenciones o distorsiones sobre la base impositiva. Es crucial, por otro lado, calibrar la tarifa del impuesto sobre la renta para mitigar los desincentivos al trabajo y la iniciativa empresarial.

A pesar de que los sistemas tributarios de los principales países desarrollados presentan diferencias notables, es un hecho muy destacado que las reformas a lo largo de las últimas tres décadas han ido en consonancia con las directrices de la teoría impositiva óptima. Un hito destacado fue la *Tax Reform Act* de la Administración Reagan de EE. UU. en 1986, que permitió simplificar el sistema fiscal estadounidense, ampliar las bases imponibles eliminando exenciones y rebajar las tarifas. Con posterioridad, numerosos países desarrollados han acometido reformas en esa línea. Este es el caso de los países miembros de la eurozona. Como muestra el gráfico anterior, los tipos impositivos de los tributos directos del conjunto de países de la eurozona se han reducido significativamente. Entre 1995 y 2010, tanto el tipo máximo del IRPF y, especialmente, el tipo estatutario del impuesto de sociedades han sido rebajados de forma significativa (en 5,9 y 11,4 puntos porcentuales respectivamente). Ello se ha compensado, en parte, con el aumento de la imposición indirecta, principalmente sobre el consumo a través de un incremento del tipo estándar del IVA. A su vez, este mayor gravamen sobre el consumo se ha visto acompañado por ampliaciones de las bases imponibles y la simplificación del conjunto del sistema (así, por ejemplo, en España el número de tramos de la base imponible del IRPF se redujo desde 34 en 1983 hasta 4 en 2006). Sin embargo, el estallido de la reciente crisis económica ha truncado temporalmente esta tendencia. La necesidad de sanear las cuentas públicas ha obligado a gran parte de los países europeos, y más concretamente los de la periferia, a aumentar la presión fiscal con subidas prácticamente generalizadas en todas sus figuras tributarias (aunque, una vez más, con un mayor impacto relativo sobre los impuestos indirectos). El caso español no ha sido una excepción. Las distintas medidas de consolidación fiscal han permitido elevar los ingresos tributarios en 1,4 puntos porcentuales entre 2009 y 2012, hasta el 33,5% del PIB. Pero esto no es suficiente y de ahí el requerimiento para una revisión integral del sistema. La reforma en ciernes brinda, por tanto, la oportunidad de avanzar hacia un sistema tributario que asegure la sostenibilidad de las cuentas públicas en el medio y largo plazo de manera eficiente y equitativa. En el corto plazo, además, también es de gran interés que el nuevo sistema contribuya a reactivar el crecimiento económico.

La tributación sobre el consumo español es relativamente reducida

Tipo impositivo implícito sobre el consumo (%)



Fuentes: Comisión Europea y "la Caixa" Research.

Hay dos líneas de actuación que pueden servir para acometer ese doble objetivo: la denominada «devaluación fiscal» y el aumento de las bases imponibles de las principales figuras impositivas. La primera engloba aquellas medidas tributarias que reducen los costes laborales —generalmente con la rebaja de las cotizaciones sociales— a cambio de aumentar la tributación sobre el consumo. La implementación de esta medida estimula el crecimiento de la economía debido a su efecto positivo sobre la competitividad exterior. Además, dado que España se encuentra entre los países de la eurozona con una menor tributación sobre el consumo, existe margen de maniobra suficiente para su ampliación. Pero este aumento de la recaudación de los tributos no conviene que sea a través de mayores tipos impositivos, con su consiguiente impacto negativo sobre los incentivos a la actividad económica. En efecto, el segundo aspecto a tratar por la reforma fiscal es la ampliación de las bases imponibles a través de la eliminación de gran parte de las desgravaciones y exenciones fiscales existentes en el actual sistema.

El presupuesto general del Estado cifra los beneficios fiscales presupuestados para 2013 cerca del 4,0% del PIB, concentrado principalmente en IRPF, IVA e IS. La reducción de estos beneficios permitiría aumentar la recaudación tributaria española incluso con recortes de algunos tipos impositivos relativamente elevados. Este sería el caso del tipo máximo sobre el IRPF que en algunas jurisdicciones alcanza el 56%, uno de los más altos del mundo.

La introducción de estos aspectos en la reforma fiscal española serviría de palanca al crecimiento a corto plazo a la vez que mejorarían la eficiencia del sistema tributario. Se trata, pues, de una ocasión inmejorable que no debería desaprovecharse.

Joan Daniel Pina y Avelino Hernández
Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"