

TEMA DE DEBATE: REFORMAS FISCALES

Tiempo de reformas fiscales

José M. Domínguez Martínez

Novedades tributarias introducidas en los primeros meses de 2012

José Félix Sanz-Sanz y Desiderio Romero-Jordán

Tiempo de reformas fiscales

José M. Domínguez Martínez

Resumen: En este artículo se efectúa un planteamiento global acerca de la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma fiscal en un contexto de deterioro de las finanzas públicas como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional, y de un amplio conjunto de crecientes necesidades de gasto público. Se apuntan las exigencias para las medidas a implementar, las restricciones y principios a los que han de sujetarse, y las principales opciones que se vislumbran.

Palabras clave: Reformas fiscales; objetivos; restricciones; opciones.

Códigos JEL: H20.

1. Argumentos para la revisión de los esquemas fiscales

Cualquier observador externo de la evolución de los sistemas tributarios en los países avanzados a partir de mediados del siglo veinte probablemente podría concluir que no se trata de un terreno especialmente abonado para grandes innovaciones. Podría constatar igualmente la paradoja de que la que se considera la principal *innovación tecnológica* de las últimas décadas, la implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), corresponde a una versión de la imposición sobre el consumo (de naturaleza indirecta e impersonal) bastante más atrasada en su concepción que la figura del impuesto sobre el gasto (de naturaleza directa y personal, amén de su carácter progresivo), que sigue anclada en los textos de los manuales, sin llegar a dar el salto a la realidad tributaria. Y ello a pesar de sus más tempranos antecedentes, sustentados en cualificadas defensas doctrinales y de los ya más recientes respaldos de prestigiosos informes técnicos.

Ese hipotético observador tampoco podría dejar de advertir las importantes restricciones que impone la propia inercia de los sistemas impositivos vigentes, que, en no pocas ocasiones, llegan a frustrar iniciativas de reforma aun cuando pudiesen estar bien fundamentadas. Desde luego, no puede decirse que sea lo mismo concebir y diseñar un sistema impositivo completamente *ex novo* que reformar un sistema en pleno funcionamiento.

La antigüedad en el cargo es un activo reconocido a toda figura impositiva (un impuesto viejo es un buen impuesto, según dicta el popular adagio), pero no un escudo impenetrable a los vientos de reforma. La necesidad de adaptación a los cambios económicos y sociales obliga a arbitrar ajustes periódicos, en particular en lo que se refiere a la fiscalidad de aquellos factores dotados de una mayor movilidad y, por tanto, con mayor potencial de afectación por la competencia fiscal territorial. De esta manera, el mero transcurso del tiempo invita a que, cada cierto tiempo, se revise la estructura del sistema fiscal y, en su caso, se introduzcan cambios de mayor o menor alcance. Cuando, además, los impuestos actuales no tienen capacidad para cubrir de manera estable el conjunto de los gastos públicos, la conveniencia de la revisión se convierte en necesidad imperiosa e inaplazable. No obstante, antes de adentrarse en la avenida de las reformas fiscales nunca está de más comprobar —desde la triple óptica de la economía, la eficiencia y la eficacia— la oportunidad de mantener todos los programas de gasto, y, por supuesto, resulta crucial asegurarse de que la nave del sistema fiscal no esté dañada por alguna vía de agua abierta por niveles de fraude insostenibles.

2. La reforma del sistema impositivo: una tarea con múltiples exigencias

Una vez despejado el camino para emprender una reforma fiscal, rápidamente puede comprobarse que el inventario de peticiones al reforma-

dor no está escaso de ingredientes. A título simplemente ilustrativo, a continuación se mencionan algunas de ellas, sin pretender establecer ningún orden de prelación:

1. Que el sistema esté adaptado para operar en una economía abierta y globalizada, donde impera la libertad para los movimientos de capital y tienden a aumentar las transacciones por medios electrónicos.

2. Que se establezca un verdadero sistema, dotado de coherencia, en el que se eviten lagunas que permitan eludir las obligaciones impositivas, así como la concurrencia de gravámenes sobre una misma actuación.

3. Que se limiten las posibilidades para el fraude y la evasión, teniendo en cuenta que, pese a los avances de los últimos años, se carece de un adecuado sistema de cooperación fiscal internacional.

4. Que se tapen los huecos para eludir las cargas tributarias mediante la utilización de instrumentos a modo de pantalla.

5. Que los métodos de determinación de las bases imponibles primen la identificación exacta de los ingresos computables y de los gastos estrictamente necesarios.

6. Que los impuestos sean neutrales respecto a la forma de ejercer la actividad empresarial y a las distintas alternativas para su financiación, mediante recursos propios o ajenos.

7. Que el sistema aporte ingresos suficientes para cubrir las necesidades de gasto público que se desprendan del contrato social. Lo anterior pasa por lograr un sistema que sea capaz de generar un superávit presupuestario en las fases del ciclo económico de mayor expansión.

8. Que los impuestos en su conjunto contribuyan de manera efectiva a atenuar las diferencias económicas derivadas del mercado, bajo la aplicación de un criterio de equidad que tenga en cuenta los recursos y las elecciones de los contribuyentes en el conjunto de su vida.

9. Que los tipos impositivos aprobados por el legislador no se vean desvirtuados en la práctica por un repertorio incontrolado de ventajas fiscales. La utilización de los incentivos fiscales, como cualquier otro gasto, debe sujetarse, entre otros, al filtro del criterio de la eficacia.



10. Que los impuestos no perjudiquen en exceso los incentivos para el trabajo, el ahorro, el emprendimiento y la inversión.

11. Que el sistema sea lo más proclive al empleo que sea factible.

12. Que se evite la aparición de elevados tipos impositivos implícitos como consecuencia del juego de los impuestos y la posible pérdida de prestaciones sociales.

13. Que el sistema garantice recursos para atender los compromisos de pensiones públicas y al propio tiempo estimule la previsión social complementaria. En particular, debe excluirse la posibilidad de que los cotizantes efectivos vean volatilizadas sus expectativas de prestaciones públicas en el momento de acceder a la jubilación.

14. Que se apliquen figuras impositivas que contribuyan de manera eficaz al freno del deterioro medioambiental.

15. Que exista un mínimo denominador común en el plano territorial.

16. Que exista la mayor transparencia en la aplicación de los impuestos y en la identificación de las administraciones responsables.

17. Que rija la flexibilidad —automática y discrecional— en la aplicación de los impuestos a lo largo del ciclo económico.

18. Que se combine armónicamente la utilización de los impuestos para la financiación de programas generales de gasto público con la de otros tributos en los casos de actuaciones con beneficios individuales, siempre con respeto al principio de equidad.

19. Que la normativa tributaria sea simple y fácilmente comprensible.



20. Que se minimicen los costes administrativos y de cumplimiento de las obligaciones impositivas.

3. El diseño del sistema ideal: la necesaria búsqueda de compromisos

Más de una persona, seguramente sin que le falte razón, puede juzgar la anterior relación, que, como se ha indicado, no pretendía ser exhaustiva, como una petición quimérica a los Reyes Magos. De hecho, esa sería una tarea casi obligada cuando se trata de diseñar un sistema impositivo ideal u óptimo. No deberían ponerse trabas a la imaginación a la hora de plantear atributos deseables a un sistema de tanta trascendencia para la sociedad como el tributario. Algunos de esos atributos necesariamente están llamados a colisionar entre sí, por lo que en la práctica se hace imprescindible elegir, a ser posible dentro de algún equilibrio más o menos satisfactorio.

Más allá de ese escollo ineludible, los reformadores deben esforzarse por desarrollar sus mejores esfuerzos para que el *arte de la imposición* les permita componer un cuadro lo más sólido y coherente posible ante las prioridades establecidas. En cualquier caso, aunque nunca se alcance la perfección tributaria, siempre es útil tener a mano algún cuadro ideal (el que quiera concebir cada sociedad) con el que comparar el lienzo que arroje la realidad.

4. Opciones para la reforma fiscal

Por lo que se refiere a las opciones de reforma fiscal, es ciertamente difícil postular alguna alternativa que no se encuentre ya plasmada en algún país concreto o en alguna de las innumerables aportaciones doctrinales acumuladas históricamente.

La renta, la riqueza y el consumo, como indicadores esenciales de la capacidad económica, están

llamados a seguir disputándose el espacio reservado para la fiscalidad. A tal fin cuentan con un nutrido elenco de opciones fiscales provistas de variantes adaptables a casi todos los gustos.

Dentro de este panorama, la riqueza ha visto cómo su territorio se ha ido comprimiendo notablemente, ante el repliegue generalizado del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas. No obstante, las propuestas de gravámenes sobre las grandes fortunas, ante una realidad de crisis en la que se acentúan las diferencias económicas, están ganando enteros. Por otro lado, la imposición real sobre la propiedad de bienes inmuebles tiende a consolidar y a ampliar su protagonismo. Por su parte, la imposición sobre las herencias y donaciones sigue concentrando una considerable atención, dentro de una realidad llena de contrastes, en la que no es fácil buscar un equilibrio entre su papel como moderador de la concentración de riqueza, la garantía de un tratamiento equitativo y el estímulo a la materialización de ahorro a largo plazo.

Por lo que respecta a la imposición sobre la renta, las alternativas planteadas vienen mostrando movimientos pendulares, ora de repliegue de las opciones basadas en la noción de renta extensiva, en beneficio del enfoque dual o incluso del modelo lineal, ora de recuperación de los rasgos clásicos del tributo, incluido el de una mayor progresividad. Por otra parte, a pesar de la corriente mayoritaria de economistas que abogan por su supresión, no se perciben movimientos para la renuncia al impuesto sobre sociedades, sobre el que viene pivotando en gran medida el ejercicio de la competencia fiscal internacional.

En este contexto, aunque durante algún tiempo parecía vislumbrarse la posibilidad de que el enfoque del consumo desbancara al de la renta como base de la imposición directa y personal, hoy esa meta se antoja bastante más lejana, a pesar de la reconocida superioridad del impuesto sobre el gasto personal, frente al impuesto sobre la renta, para respetar la equidad horizontal desde una perspectiva del ciclo vital de las personas. El IVA sigue extendiendo su influencia en los sistemas tributarios de todo el mundo como eje de la imposición sobre el consumo, aunque para ello haya de implicar a todo el aparato productivo. En esa tarea se ve escoltado por un nutrido grupo de impuestos especiales de gran relevancia recaudatoria, entre los que se incluyen nuevos tributos con vocación medioambiental. Generalmente, al margen de la fundamentación de penalizar determinados

consumos que provocan costes sociales externos, algunos de tales tributos se utilizan como una forma de aplicar, de manera indirecta y meramente accesoria respecto al de capacidad económica, el principio del beneficio, que demanda una mayor contribución al erario público a aquellos individuos que más se benefician de algunos servicios públicos. Por último, el sistema financiero, dado el protagonismo en la crisis financiera iniciada en 2007, es el destinatario de diversas propuestas de esquemas impositivos más o menos novedosos.

5. Algunas cuestiones en la agenda fiscal

Dentro de ese escenario de perfiles cambiantes, hay una serie de cuestiones que aguardan desde hace años alguna respuesta; otras se van añadiendo al hilo de las transformaciones económicas y sociales. La obtención de recursos suficientes para apuntalar el sistema de pensiones es una de las de mayor trascendencia, a la que se une, con carácter más genérico, la de la propia sostenibilidad del Estado del bienestar.

La determinación del tipo máximo del impuesto sobre la renta, después de recuperar cotas superiores al 50%, vuelve a ser un tema candente. De manera más general, el nivel de los tipos medios efectivos de este impuesto y del impuesto sobre sociedades cobra una gran importancia con vistas a la magnitud de la recaudación y a la posición competitiva de cada jurisdicción. Una cuestión

como la de la imposición óptima del capital, que en algún momento parecía resuelta, vuelve a centrar parte del debate fiscal.

Siguiendo en el ámbito de la imposición personal, el hecho de la moderación de las tasas de inflación no justifica el soslayo de las distorsiones provocadas por esta. Igualmente, la neutralidad en el tratamiento de las opciones de alquiler y propiedad de la vivienda habitual demanda una atención específica, al igual que la simetría a otorgar a las fuentes de financiación empresarial.

La aplicación de impuestos singulares sobre el sistema financiero, en correspondencia con el apoyo público ante episodios de crisis, tiene reservado un lugar en las agendas reformadoras. En fin, la adecuación del régimen del IVA a una economía integrada reclama la introducción del principio del país de origen (que el IVA funcione de igual manera en las transacciones interempresariales entre países que dentro de un mismo país), sucesivamente aplazado, en el ámbito de la Unión Europea.

Muchos son los retos sociales que se proyectan sobre el sector público, llamado a redefinir su papel en el ámbito económico. La capacidad para resolverlos depende crucialmente de que se disponga de un sistema impositivo sólido, en consonancia con las funciones que se le atribuyan a aquel.