

# TRIBUNA ABIERTA

## LA NECESARIA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS\*

Doctor en Ciencias Económicas

### La necesaria modernización del sistema tributario

*Este artículo describe, justifica y analiza el reciente Informe sobre la reforma fiscal presentado por la Comisión de Expertos nombrada al efecto por el Gobierno español. Comienza exponiendo sus principales recomendaciones, que podemos sintetizar en dos: una traslación significativa, del orden del 1% del PIB, de la carga tributaria desde los impuestos directos hacia los indirectos, y una profunda devaluación fiscal mediante una reducción de 3-4 puntos de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. Propuestas que se justifican y argumentan en la literatura económico-fiscal más reciente y en la práctica política de los sistemas tributarios de los países de nuestro entorno. El artículo intenta finalmente responder a las principales críticas recibidas y en particular a su falta de ambición para recomendar una bajada agresiva de impuestos, a su presunta regresividad, al original tratamiento fiscal de la vivienda y a su supuesto carácter recentralizador.*

### The much-needed modernisation of the Tax System

*This article describes, explains and analyses the recent Report on the tax reform submitted by the ad hoc Expert Committee appointed by the Spanish government. The article first outlines the main recommendations of the Report, which can be summed up as two: a significant shift of the tax burden, of around 1% of the GDP, from direct to indirect taxation, and a sharp tax devaluation through a 3 to 4 point reduction in employers' social security contributions. These proposals are justified and grounded on the most recent economic literature and the political practice of the systems of taxation of our neighbouring countries. The article then tries to respond to the criticisms of the report, particularly those relating to its lack of ambition recommending an aggressive tax reduction, to its alleged regressive effect, to the unusual tax treatment of housing, and to its purported recentralisation nature.*

### 1 · LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA

El Consejo de Ministros del 5 de julio de 2013 encargó a un grupo de profesionales la elaboración de una propuesta de reforma del sistema tributario español con el objetivo de diseñar un sistema más sencillo y suficiente, que promueva el crecimiento económico y proteja el desarrollo social, y en particular a la familia, y que reduzca los efectos negativos sobre la unidad de mercado y la neutralidad fiscal. Como puede observarse, toda una ambiciosa declaración de principios generales de la Hacienda Pública que ha permitido a la llamada Comisión de Expertos trabajar con plena libertad, sin más restricciones que las que se derivan de la propia situación fiscal española y de los compromisos internacionales asumidos en el marco de la integración europea<sup>1</sup>.

El Informe de la Comisión se hizo público el 13 de marzo y propone una reforma global y sistemática de la estructura tributaria española. En palabras de su presidente en el acto de presentación del mismo, «se han tocado todos los impuestos, la reforma no deja títere con cabeza»<sup>2</sup>. El sistema fiscal español vigente fue concebido y diseñado prácticamente en su totalidad en la Transición, como un subproducto de los Pactos de la Moncloa, y es heredero del pensamiento económico-fiscal y de la realidad política de la época. Una concepción económica bien distinta, propia de una economía cerrada y oligopolista como era la española de entonces, y una situación política donde comprensibles aspiraciones míticas de justicia, tras la larga travesía del franquismo, eclipsaban cualquier consideración de eficiencia. Europa, que era la referencia permanente e indiscutida, andaba inmersa en un debate existencial sobre

(\*) IE Business School. Miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma Fiscal

<sup>1</sup> Para un resumen detallado de estos compromisos, con frecuencia desconocidos y utilizados parcial o interesadamente en

el debate político español, ver F. Fernández: *Anuario del Euro 2013*, capítulo 7, la unión fiscal, pp. 167-192.

<sup>2</sup> Manuel Jesús Lagares el 13 de marzo, recogido en toda la prensa del día siguiente.

su grado de apertura al mundo. Eran los años de la Europa fortaleza y del keynesianismo en un solo país, en los que las economías emergentes todavía eran países en vías de desarrollo y la globalización, un concepto y una realidad que aún no había hecho fortuna.

Ha habido desde entonces innumerables reformas tributarias, pero todas ellas limitadas a la reforma de este o aquel impuesto, a su perfeccionamiento técnico o su *aggiornamento* político. Pero nunca antes se había pretendido la modernización completa del sistema tributario español, su actualización plena a la luz de la teoría fiscal reciente y de la práctica política de nuestro entorno. De la teoría de la Hacienda Pública precisamente para superar esa dependencia de «grandes economistas muertos» que lastra nuestro sistema impositivo y de la práctica internacional para reconocer que en la Europa de la unión monetaria y de la globalización, la política fiscal cobra especial importancia como elemento de competitividad nacional dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Una reforma global y sistemática hoy posible probablemente porque nunca como ahora ha habido tanta conciencia pública de que el sistema fiscal español es injusto e ineficiente y tampoco tanta presión internacional ni compromiso europeo.

La propuesta de modernización del sistema fiscal parte de tres premisas básicas. Primera, el mejor sistema tributario es el que garantiza la suficiencia fiscal, el que asegura el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria<sup>3</sup>. La buena política tributaria está reñida con la promoción de determinados sectores o actividades económicas, y ha de limitarse, que no es poco, a garantizar suficiencia, equidad y capacidad de estabilización. Si el Gobierno quiere, y la sociedad se lo demanda, incentivar o privilegiar a determinados sectores productivos o apoyar a determinados grupos sociales tiene a su disposición la política de gasto público. La política social o sectorial debe hacerse por el lado del gasto público, por razones de transparencia, oportunidad y eficacia. De transparencia, porque al incluir esos apoyos en los presupuestos generales del Estado el Gobierno se obliga a explicitarlos y así los ciudadanos saben a qué atenerse sin el velo de opacidad de

los reglamentos tributarios. De oportunidad, porque esos compromisos de gasto hay que renovarlos y justificarlos todos los años y no permanecen indefinidamente en la legislación como sí hacen deducciones, bonificaciones o exenciones, sobreviviendo así frecuentemente su justificación extraordinaria e incluso su utilidad. Y por último, de eficacia, porque el gasto público puede focalizarse, concentrarse específicamente, en aquellos grupos especialmente necesitados de protección o en aquellos subsectores o actividades que precisan de una inyección temporal de demanda.

Segunda, España sigue teniendo uno de los déficits públicos más altos de la Unión Europea. Con un déficit primario, antes del pago de intereses, del 3,7% del PIB en 2013 y que seguirá siendo negativo hasta 2016 en las propias previsiones del Gobierno, y con un déficit estructural, independiente de la profundidad de la recesión, que se estima entre el 3% y el 5% del PIB<sup>4</sup>. Adicionalmente, y es una dato preocupante, la deuda pública ya está por encima de la media europea y se acerca peligrosamente al 100% del PIB, ratio mágico que se superará ya este año según las estimaciones de la Comisión Europea, pero en cualquier caso con una trayectoria de crecimiento explosiva. Además, la composición previsible, y deseable, del crecimiento futuro de la economía española, más intensivo en exportaciones e inversión y con un menor peso de la construcción y el consumo, apunta a que en la fase de recuperación la recaudación fiscal no alcanzará las cotas del ciclo anterior. Por este motivo, porque la reforma fiscal propuesta define el sistema fiscal que España necesita hoy, y no un modelo ideal atemporal o un marco de futura perfección<sup>5</sup>, la Comisión no propone reducir impuestos, sino desplazar la presión fiscal desde aquellos impuestos más distorsionadores de la actividad económica y el empleo —como el impuesto sobre la renta de personas físicas y el impuesto sobre sociedades— hacia otros menos lesivos para el crecimiento,

<sup>3</sup> Afortunadamente incorporado a nuestra Constitución por amplísima mayoría parlamentaria en septiembre de 2011 y perfeccionado posteriormente por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera del 27 de abril de 2012.

<sup>4</sup> En ese rango están las estimaciones de la propia Comisión Europea y de los servicios de estudios más prestigiosos del país, como Funcas o el BBVA.

<sup>5</sup> En este sentido la propuesta de la Comisión española se aleja del Informe Mirrlees del Reino Unido, que se ha convertido en una especie de guía de mejoras prácticas tributarias para un país ideal que quisiese construir ex novo un sistema impositivo. Los costes de transición del modelo fiscal española existente a ese modelo ideal no son desdeñables y no pueden ignorarse. Por eso, el Informe español adopta un enfoque integral, pero gradual, de aplicación sistemática, pero progresiva, de las reformas propuestas.

—como los impuestos sobre el consumo o los ambientales—. Por eso, y porque al margen de los muy respetables prejuicios políticos o ideológicos de cada uno, los datos muestran sin discusión que la presión fiscal en España no es excesiva en términos comparados internacionales<sup>6</sup>. De hecho, está claramente por debajo de la media europea, y no solo ahora cuando con la recesión la recaudación de algunos impuestos se ha desplomado, sino también en los años del boom. Pero la Comisión tampoco propone aumentar la presión fiscal, porque como se dice en el Informe, la evidencia empírica nos indica que a España le ha ido bien cuando ésta se situaba en el entorno del 37%-39% del PIB. Otra cosa es que como consecuencia de las mejoras propuestas en la eficiencia de la estructura interna de los impuestos, la recaudación tienda a aumentar en la medida en que se incorporen nuevas bases tributarias y nuevos contribuyentes al sistema.

Tercero, España no solo recauda poco, sino que recauda mal. Tiene tipos nominales altos y efectivos bajos en los impuestos directos e indirectos, bases imponibles estrechas y multiplicidad de regímenes especiales que son una fuente de elusión fiscal. El Consejo Europeo ha propuesto, en sus últimas recomendaciones a España, limitar los gastos fiscales en la imposición directa (exenciones, deducciones, reducciones y regímenes especiales) al considerarlos una fuente de erosión injustificada de la base imponible y motivo de la escasa recaudación. En IVA, los tipos reducidos afectaban en España a más del 40% del gasto de consumo y el 12% del gasto quedaba exento<sup>7</sup>. Y si nos referimos a la imposición total sobre el consumo, el tipo impositivo implícito es del 14% frente al 21,5% de media en la UE<sup>8</sup>. De hecho, la Comisión considera en su informe que es precisamente esta estructura tributaria, imperfecta y llena de excepciones, y no el fraude fiscal en sentido estricto, la que explica en

gran medida en España los pobres resultados recaudatorios. Por eso se esfuerza por recomendar una estructura interna de los distintos impuestos que minimice esas distorsiones, eliminando regímenes especiales, estimaciones de rendimientos, módulos, recargos de equivalencia y figuras similares. No hay hoy razones tecnológicas o de capital humano que justifiquen esas excepciones que constituyen un verdadero privilegio fiscal y una fuente de inequidad horizontal.

## 2 · DIAGNÓSTICO Y PRINCIPALES PROPUESTAS

El Informe parte de estas tres consideraciones previas y realiza un primer diagnóstico comparativo del sistema tributario español. Un diagnóstico que nace de la evidencia empírica y de las recomendaciones que los distintos organismos internacionales —OCDE, Fondo Monetario Internacional o la propia Comisión Europea— vienen haciendo a España desde hace muchos años. Un diagnóstico bien conocido y en gran medida compartido por observadores, analistas y estudiosos españoles y que ha servido de base para el núcleo de las propuestas. Cuatro son las conclusiones fundamentales de ese diagnóstico: (i) España tiene una presión fiscal directa sobre la renta personal y empresarial relativamente alta; sin embargo, esta presión fiscal es relativamente baja sobre el consumo, aunque es cierto que esta última ha aumentado considerablemente en los últimos años; (ii) España grava poco la propiedad inmobiliaria y mucho su transmisión; el sistema fiscal español incentiva de muchas maneras la compra de vivienda, lo que explica en parte la elevada proporción de españoles con vivienda propia, 82% frente a un 70% de media en Europa, y la elevada concentración de la riqueza en activos inmobiliarios, los menos líquidos; (iii) España hace un uso escaso e ineficiente de la imposición ambiental, muchas veces contradictorio pues con excesiva frecuencia las consideraciones ambientales apenas han sido una excusa remota para un proceso desordenado, caótico, de creación de impuestos autonómicos, cuyo fin último era exclusivamente recaudatorio ante el desplome de los ingresos propios con el estallido de la burbuja inmobiliaria; y (iv) España financia el Estado de Bienestar, el sistema de Seguridad Social, con un mal impuesto al trabajo, un impuesto imperfecto sobre las nóminas que encarece la creación de empleo y agrava el paro; un sistema de financiación que pese a su gran popularidad y parecer incuestionable, no es el único ni desde luego el más eficiente de los sistemas

6 La presión fiscal española, medida en términos de ingresos impositivos sobre PIB alcanzó el 31,4% en 2011, cuatro puntos porcentuales por debajo de la media aritmética de la UE y más de siete puntos por debajo de la media ponderada. Por debajo incluso de la media de la OCDE. Los aumentos impositivos aplicados en 2012, y que han producido efectos recaudatorios plenos solo en 2013, habrían aumentado ese ratio hasta el 32,5% del PIB el año pasado, reduciendo algo pero no eliminando esas diferencias. Comisión Europea: *Taxation Trends in the European Union*.

7 Fabrizio Borselli, Salvatore Chiri y Ettore Ronagagno (2011): «Patterns of Reduced VAT Rates in the European Union», *International VAT Monitor*, January-February 2012, pp. 13-20.

8 Comisión Europea: *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, julio 2013.

existentes en Europa; un sistema que hunde sus raíces en una concepción decimonónica de la Seguridad Social como un seguro exclusivamente entre trabajadores y que la Comisión propone superar en beneficio de la creación de empleo y, por tanto, de la propia sostenibilidad del Estado de Bienestar.

De ese diagnóstico se deducen naturalmente las dos principales conclusiones del Informe: una sustitución significativa de impuestos directos por indirectos que la propia Comisión estima en el entorno del 1% del PIB, y una agresiva reducción de los costes no salariales del empleo, una devaluación fiscal para crear empleo y asegurar el equilibrio externo de la economía española.

La sustitución de impuestos vendría de la mano de:

(i) Una reducción a cuatro del número de tramos en el IRPF, la rebaja del tipo mínimo al entorno del 20% y del máximo al 45%, incluidos los recargos autonómicos, y la elevación del mínimo exento hacia los 14.000 euros.

(ii) La profundización en la llamada dualidad del IRPF con la eliminación de la progresividad en la escala de las rentas del capital, la fijación de un tipo único coincidente con el mínimo de la escala progresiva de las rentas salariales y la posibilidad de compensación entre las distintas fuentes de rentas sujetas a esta escala del ahorro.

(iii) La reducción gradual del tipo impositivo en el impuesto sobre beneficios al 20% compensada con una limitación definitiva de la deducción por gastos financieros, para evitar el sesgo fiscal al endeudamiento empresarial que es parte responsable de la crisis actual, la supresión de la amortización a la carta, la eliminación de la ineficiente desgravación por I+D+i y de otras formas de erosión de la base imponible que suponen «un peso muerto», pues solo incentivan acciones que cualquier empresario que actúe con «la diligencia del buen padre de familia» habría de acometer.

(iv) La eliminación o comprensión drástica de los regímenes especiales de módulos y de empresas de reducido tamaño que perpetúan el raquitismo empresarial y suponen la gran diferencia de competitividad con otros países europeos<sup>9</sup>.

(v) La supresión definitiva del impuesto sobre el patrimonio y la armonización a la baja del impuesto sobre sucesiones y donaciones, que estaría sujeto a un tipo variable únicamente en función del grado de parentesco y no de la cuantía del legado ni del patrimonio del heredero.

(vi) La eliminación gradual y progresiva del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados que no tienen funcionalidad económica alguna en un sistema de imposición indirecta basado en el valor añadido y solo se justifican por razones recaudatorias.

(vii) La supresión gradual de los tipos reducido y superreducido en el impuesto sobre el valor añadido al objeto de garantizar la neutralidad en el consumo entre distintos bienes sustitutivos imperfectos. Propuesta que se fundamenta en la teoría de la utilidad que demuestra que los contribuyentes prefieren siempre dinero en efectivo a subsidios indirectos y en la práctica política de que aquellos países de nuestro entorno que más se aproximan a un tipo único del IVA son también los más igualitarios y con más bajas tasas de paro.

(viii) En la práctica, la Comisión propone con carácter inmediato someter al tipo normal del 21% a todos los bienes hoy sujetos al tipo reducido del 10% con solo tres excepciones justificadas ampliamente en la literatura: vivienda, transporte colectivo y turismo. Aunque en el caso de este último veremos que una vez realizada la devaluación fiscal no tendría sentido mantener el tipo reducido.

(ix) La Comisión es partidaria, y así lo dice explícitamente, de eliminar también el tipo superreducido, actualmente en el 4%, pero es plenamente consciente de que hacerlo sin estudiar en detalle los mecanismos correctores necesarios, tendría un impacto regresivo significativo y disminuiría la progresividad conjunta del sistema fiscal español. Por eso, y en coherencia con la

<sup>9</sup> Un estudio del *think tank* europeo Bruegel para la Comisión Europea concluía que la empresa media y sobre todo grande española era tan productiva como sus equivalentes alemanes o

franceses, pero que la empresa pequeña y sobre todo la microempresa española era mucho menos productiva, y además que estas microempresas suponen un peso considerablemente mayor del tejido empresarial español. No hay pues justificación económica alguna para mantener la protección a la microempresa más allá de un período inicial de natalidad empresarial, una especie de argumento de la industria naciente aplicado a la creación empresarial en su conjunto. Ver C. Altomonte, T. Aquilante and G. Ottaviano: *The triggers of competitiveness: The EFIGE cross-country report*, Bruegel, Bruselas, julio 2012.

literatura fiscal moderna que defiende que la mejor la política social se hace por el lado del gasto público, propone analizar los mecanismos de apoyo existentes en algunos países europeos a los grupos sociales más perjudicados por este encarecimiento de los bienes de primera necesidad; mecanismos selectivos y focalizados de apoyo de rentas que una vez puestos en funcionamiento en nuestro país permitirían la deseable supresión del tipo superreducido que beneficia más a los productores y comercializadores de esos bienes que a sus presuntos destinatarios, los consumidores de menores rentas.

(x) Por último, un uso eficiente y sistemático de la imposición ambiental que en esencia anticiparía la aplicación en España del proyecto de directiva europea sobre fiscalidad energética mediante la creación de nuevo impuesto sobre la energía, que sustituiría a la miríada de presuntos impuestos ambientales actuales, inversamente proporcional al poder calorífico y directamente proporcional al efecto contaminante, al dióxido de carbono emitido. Esa misma filosofía se aplicaría al impuesto a la electricidad, cuya base imponible se limitaría al número de kilovatios hora consumidos, o a la unificación de los impuestos al transporte mediante la sustitución de los conocidos como impuestos de matriculación y circulación por un único impuesto sobre el uso de vehículos, cuya cuota debería hacerse depender tanto del tipo de automóvil, de su emisión de dióxido de carbono, como del uso que se haga de él, horarios, tipos de carreteras, etc.

(xi) Las propuestas sobre imposición ambiental son sin duda extraordinariamente ambiciosas (ver capítulo VI del informe), y suponen también una recuperación de las competencias ambientales que nunca debió perder el Gobierno central. Por evidentes razones de eficacia, pues es difícil imaginar límites territoriales a la expansión de la contaminación, como han descubierto la Unión Europea y la ONU y su Comisión sobre el Cambio Climático cuyos resultados son insatisfactorios por el incumplimiento de algunos de los grandes contaminadores. Pero esta recentralización de competencias, que no tiene discusión técnica alguna, no ha de suponer merma alguna de recaudación para unas Comunidades Autónomas que tienen asignadas constitucionalmente en nuestro país las funciones básicas de todo Estado de Bienestar, como sanidad, educación y dependencia. Por

eso la Comisión insiste en establecer y perfeccionar los mecanismos de reparto de la recaudación que respeten la situación actual<sup>10</sup> con independencia de que las competencias normativas sobre los impuestos ambientales han de residir exclusivamente en el Gobierno central.

La Comisión ha evaluado en aproximadamente un punto porcentual del PIB el efecto recaudatorio positivo de las modificaciones propuestas en la imposición ambiental y sobre el valor añadido. Como quiera que la situación fiscal española solo permite una reforma neutra en términos pasivos, antes de suponer cambios en el comportamiento de los agentes, ésta es la cifra en la que se pretende reducir la presión fiscal directa, sobre todo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las reformas en el impuesto de sociedades tienen un impacto recaudatorio menor, pues la importante reducción de tipos al 20% se compensa parcialmente con la ampliación de la base imponible. La estimación del impacto macroeconómico se ha hecho utilizando el modelo REMS de simulación de la economía española, que es el utilizado habitualmente para la realización de los programas de estabilidad de la Unión Europea. Las reformas contenidas en este primer bloque tendrían un impacto positivo sobre el crecimiento de PIB de 0,3 puntos porcentuales, sobre la tasa de empleo de 0,2 p.p. y supondrían una mejora permanente, sin estimar ninguna mejora de eficiencia, de la recaudación, que contribuiría marginalmente a la reducción del déficit estructural.

El segundo bloque de la reforma propuesta contempla una importante reducción de los costes laborales no salariales a través de una devaluación fiscal. Conviene precisar desde el principio que no se trata de bloques secuenciales de reformas en el sentido de que solo una vez terminado el bloque de sustitución de impuestos, lo que ha de llevar necesariamente varios años, debería procederse a la devaluación fiscal. No es ése el sentido de la Comisión, sino simplemente insistir que una devaluación fiscal exitosa exige resolver primero importantes problemas institucionales que el Informe señala con relativa exhaustividad y que se refieren a nuestro ineficiente modelo de financiación de la Seguridad Social. El Informe precisa y define lo que se entien-

<sup>10</sup> Como es sabido, no era tarea de esta Comisión analizar el sistema de financiación autonómica, sino que el gobierno ha anunciado la creación de otra Comisión ad hoc. Por esta razón, la Comisión ha querido ser extraordinariamente escrupulosa de su mandato y competencias en este tema.

de por devaluación fiscal, una reducción de la presión fiscal sobre el trabajo al fin de hacer más atractiva su contratación compensada con subidas de IVA, que al ser devuelto a la exportación supone también un desplazamiento de la demanda hacia el exterior y mitiga el posible efecto inflacionista. Pese a lo que se escribe y oye en algunos círculos empeñados en defender un insostenible *statu quo*, la devaluación fiscal no supone una reducción de los salarios de los trabajadores, ni en la calidad o cuantía de las prestaciones sociales, sino que incide precisamente en la diferencia entre salario percibido por el trabajador y coste laboral para el empresario, en la llamada brecha salarial que encarece la contratación. El bloque de la devaluación contemplaría:

(i) Una reducción significativa de las cuotas de la Seguridad Social que el Informe estima del orden de cuatro puntos. Reducción que habría de ser significativa para que tuviese un efecto notable en el cambio de comportamiento de los empresarios demandantes de empleo.

(ii) Reducción que debería afectar a las cuotas pagadas por los empleadores, porque la evidencia europea recogida en el Informe señala sin discusión que la cuota empresarial española es excesiva en términos comparados.

(iii) El Informe se inclina por una reducción lineal de cuotas para todos los colectivos porque considera que el mantenimiento de la competitividad externa de la economía española en la Unión Monetaria es una condición necesaria para la creación sostenible de empleo y para la obtención del superávit de Balanza de Pagos conveniente en este momento del ciclo de la recuperación<sup>11</sup>.

(iv) La reducción de cuotas se financiaría con un subida adicional del tipo general del IVA al

23%, lo que le situaría en la banda alta de los tipos europeos, pero no en un nivel desproporcionado y aún por debajo de los países como Dinamarca con tipos únicos.

(v) La subida del IVA provocaría sin duda un desplazamiento de la oferta hacia la exportación, que resultaría más atractiva para los productores, y sería lesiva para el consumo doméstico y la demanda interna. Pero no cabe ignorar que un consumo excesivo ha estado también detrás de la burbuja vivida por la economía española y cuyos efectos económicos y sociales aún estamos pagando.

(vi) Un IVA general al 23% provocaría cambios estructurales permanentes en el comportamiento del consumidor español. Pero conviene no dramatizar, porque la devaluación fiscal, la reducción de costes laborales asociada, supone un incremento de márgenes empresariales que bien permitiría anular su impacto sobre los precios. Por eso es tan importante asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados de bienes y factores, y que las autoridades del ramo permanezcan vigilantes, porque la devaluación fiscal será tanto más exitosa cuanto menos sea utilizada para recomponer márgenes a costa de precios al consumidor o de menor creación de empleo<sup>12</sup>.

(vii) Con la devaluación fiscal desaparecería uno de los argumentos fundamentales para mantener el IVA reducido al turismo —restaurantes, hoteles y cafeterías—, pues al tratarse de un sector intensivo en mano obra la reducción de costes implícita bien permitiría compensar la subida de impuestos sin afectar a la competitividad precio de un sector tan importante para la economía española.

(viii) La devaluación fiscal conlleva necesariamente la modificación previa del sistema de financiación de la Seguridad Social. Como se afirma en el Informe, el Pacto de Toledo —que incluye, entre otros, la separación de fuentes entre las pensiones contributivas y no contributivas— fue un gran invento de la Transición para permitir la universalidad del régimen de pensiones. Pero hace tiempo que ha dejado de funcionar, pese a mantener su popularidad política. De

<sup>11</sup> La evidencia empírica europea subraya que si el objetivo es exclusivamente la creación de empleo, una devaluación fiscal es más eficaz -hace falta reducir las cuotas menos para un objetivo dado de empleo- si la reducción de cuotas se concentra en los trabajadores menos cualificados y con menor salario. Pero esta estrategia tiene un problema si el objetivo es también la recuperación del equilibrio externo pues la creación de empleo se concentra en los puestos menos cualificados lo que disminuye la productividad media de la economía y hace más difícil reducir la posición de endeudamiento externo, que es también un problema secular de la economía española pese a las mejoras de los últimos meses. Ver K.Orsini, M. Burgert, O. Grevesmühl y M. Suardi: «Assessing the impact of a revenue-neutral tax shift away from labour income in Spain», ECFIN Country Focus, vol. 11, Issue 5, abril 2014.

<sup>12</sup> J.E. Boscá, R. Doménech and J. Ferri: «Fiscal Devaluations in EMU, BBVA Research», WP 12/11. Tercera edición, septiembre 2013.

hecho, y como ha resultado evidente en estos años de crisis en que la Caja del sistema ha sido insuficiente para los compromisos existentes, las pensiones se pagan porque se financian con impuestos, con todos los impuestos y no solo con un impuesto injusto e ineficiente que el Informe propone sustituir progresivamente por un auténtico impuesto a las nóminas.

(ix) A corto plazo, la devaluación fiscal obligaría a afectar el incremento asociado del IVA al pago de las pensiones, lo que impediría su reparto con las CCAA mediante la fórmula actual. Pero se trataría solo de una situación transitoria. A medio plazo, la devaluación aconseja resolver de manera definitiva la anacronía, históricamente justificada pero carente de toda racionalidad económica, de un sistema institucional propio para recaudar un solo impuesto y cuestionarse seriamente si ese impuesto, que lastra la creación de empleo, es la mejor manera de financiar el sistema. La Comisión cree que no y propone su sustitución progresiva con todos los cambios institucionales que ello conlleva.

Igual que en el bloque anterior de reformas, la Comisión ha estimado el impacto de una devaluación fiscal del orden de un punto del PIB, que viene a significar una reducción de cuotas de más de tres puntos con un incremento del tipo general del IVA de casi dos puntos. El impacto en el crecimiento sería de 0,7 puntos porcentuales y un efecto similar en el empleo. En resumen, el conjunto de las reformas planteadas supondrían elevar un punto la tasa de crecimiento base de la economía española y aumentar también en un punto porcentual la población ocupada.

### 3 · UNA PRIMERA RESPUESTA A ALGUNAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS Y CRÍTICAS RECIBIDAS

Como era de esperar, las propuestas de la Comisión han sido recibidas con todo tipo de críticas. Entre ellas las de la propia vicepresidenta del Gobierno, que el mismo día de su presentación al Consejo de Ministros se esforzó porque no se identificase al ejecutivo con las mismas y a anunciar que las más controvertidas, entre ellas las que se refieren al tratamiento fiscal de la vivienda y al IVA, no serían recogidas en el proyecto gubernamental. Algunos han querido ver en esa declaración una descalificación del trabajo de la Comisión. Pienso, sin embargo, que la vicepresidenta ha subrayado la indepen-

dencia con la que en todo momento ha trabajado la Comisión<sup>13</sup> y ha respondido a la lógica de la responsabilidad y separación de funciones. La labor de una Comisión de expertos consiste sencillamente en poner encima de la mesa una propuesta, en este caso una reforma sistemática y global para la modernización del mapa tributario español, para su discusión por los legítimos representantes de la voluntad popular. Una propuesta que contribuya a elevar la calidad técnica del debate fiscal en nuestro país y a alejarlo de la demagogia y el populismo con el que demasiado a menudo se enfrentan estos temas. No cabe ignorar que los españoles padecen una cierta «esquizofrenia fiscal», quieren impuestos del tercer mundo pero servicios públicos del primero<sup>14</sup>. Una propuesta en definitiva que sirva de referencia en el debate y que, por lo tanto, obligue a los distintos agentes políticos a explicar, a justificar económica y políticamente, a cuantificar sus diferencias respecto al planteamiento de los técnicos. Creo sinceramente que lo hemos conseguido, a juzgar por las reacciones publicadas, más allá del lenguaje propio del momento electoral en el que nos hallamos.

En cualquier caso, las principales polémicas suscitadas por el informe se refieren a su impacto redistributivo, al supuesto incremento de impuestos recomendado, al tratamiento fiscal de la vivienda propia, a la recentralización encubierta que parecen suponer algunas propuestas relativas a la protección de la unidad de mercado, al tratamiento de sucesiones una vez eliminado patrimonio, a la insuficiencia de las medidas de apoyo a la familia o a la escasa atención prestada a las medidas contra el fraude fiscal. Discrepancias obviamente algunas de ellas contradictorias entre sí, pues se hacen desde posiciones

<sup>13</sup> Independencia que había sido cuestionada desde el mismo momento del nombramiento de la misma al ser criticada insistentemente su composición en un sector de la prensa por «la ausencia de expertos fiscales de izquierda», siguiendo una tradición muy española de matar al mensajero para desacreditar el mensaje sin siquiera tener que entrar a discutirlo racionalmente.

<sup>14</sup> La opinión de que los españoles pagan muchos impuestos para los servicios públicos que reciben se va abriendo camino. En 2012, siete de cada diez españoles consideraban que la calidad y oferta de servicios públicos no justificaban los impuestos pagados. Opinión que se acompañaba de una creciente justificación del fraude fiscal, a la vez que se consideraba una práctica lesiva y dañina que hay que eliminar. *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012*, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. 21/2013. De la misma manera estudios del CIS señalan que los españoles se manifiestan absolutamente en contra de los recortes, pero piensan que los impuestos han de pagarlos otros, «no los de siempre».

ideológicas opuestas. A todas ellas quiero referirme, aunque sea brevemente, en este artículo.

Las dos primeras críticas comentadas tienen en común que se trata de prejuicios ideológicos no documentados, que no se fundamentan en posiciones concretas sostenidas en el Informe, sino en la mente de sus autores. Debe resultar obvio a estas alturas que el Informe no recomienda aumentar la presión fiscal, ni subir impuestos, pero tampoco bajarlos, porque la situación fiscal española no lo permite y sería una irresponsabilidad confiar a priori en aumentos de la eficiencia en la lucha contra el fraude o en versiones poco sofisticadas de la curva de Laffer<sup>15</sup>. La Comisión adopta la posición neutral de mantener constante la presión fiscal en el entorno del 38% del PIB a lo largo del ciclo económico. Y lo que es más inmediato y verificable, no propone subir ningún impuesto sin detallar a continuación qué impuesto se propone reducir con la recaudación adicional así obtenida. Una sencilla regla tributaria que me atrevo a recomendar a todo el proceso político y legislativo de la reforma fiscal. Pero una regla que debería ser simétrica y aplicarse con el mismo rigor cuando alguien propusiera una reducción de impuestos; se le debería exigir precisar la reducción del gasto público equivalente.

De la misma forma se critica la reforma porque solo beneficia a los ricos y aumenta la regresividad del sistema fiscal español. De nuevo, y al margen de las posiciones apriorísticas que aún consideran progresista solo la imposición sobre la renta o mejor aún los beneficios empresariales y el mejor impuesto el que solo pagan los demás, lo cierto es que la reforma contemplada en su totalidad supone un importante aumento de la progresividad fiscal. Las propuestas de elevar el mínimo exento y reducir el tipo

mínimo en el IRPF tienen un efecto redistributivo positivo<sup>16</sup>; la sujeción al tipo normal del IVA a los bienes hoy sujetos al tipo reducido apenas tiene un efecto regresivo marginal contrariamente a lo que se pueda pensar, porque no son los ciudadanos en los percentiles más bajos de renta los más beneficiados por ese subsidio encubierto; las propuestas ambientales tendrían un efecto redistributivo positivo en la medida en que se pagaría más por el consumo contaminante, y solo la supresión del patrimonio y el tratamiento más favorable del ahorro tendrían un cierto efecto regresivo, si se ignora deliberadamente que se trata de rentas ya gravadas al tipo marginal. Pero en cualquier caso, en la medida en que la reforma del IRPF no propone explícitamente una escala ni unos tipos concretos, como es habitual en estos informes, la cuantificación exacta de su efecto redistributivo, que apenas hemos pergeñado aquí, quedará para la aplicación concreta de la reforma.

Sin duda, la propuesta que ha suscitado más polémica, y más manifestaciones en contra, se refiere al tratamiento fiscal de la vivienda propia. Controversia perfectamente previsible, pues afecta a más de 12 millones de declarantes y conviene recordar que en España el 82% de los hogares habita vivienda propia frente a una media europea, que no alcanza el 70%, y los españoles ahorran desproporcionadamente en ladrillo. En resumen, la Comisión persigue la triple neutralidad fiscal entre vivir alquilado o en vivienda propia, entre invertir en un activo inmobiliario o en un activo mobiliario y entre pagar un alquiler o consumir cualquier otro bien de consumo<sup>17</sup>. Para ello, se propone:

(i) suprimir gradualmente pero con carácter retroactivo y definitivo la desgravación fiscal de la vivienda, cuyo coste aún hoy se estima en €4,000 m pese a haber sido eliminada a partir de 2012;

(ii) incluir la renta imputada de la vivienda propia en la renta del ahorro en la tarifa del IRPF, restableciendo una práctica habitual hasta 1998

<sup>15</sup> Como gusta de repetir uno de los miembros de la Comisión que ha trabajado muchos años como «hombre de negro» colaborando en el diseño y seguimiento de programas de ajuste estructural en países en crisis, todos los ministros de Hacienda de todos los gobiernos han prometido siempre en estos casos importantes efectos positivos de las medidas decisivas adoptadas en la lucha contra el fraude para comprobar luego que tampoco esta vez se materializaban en incrementos recaudatorios. De ahí el sano escepticismo que la Comisión ha mostrado en su impacto recaudatorio a corto plazo, sin desdeñar su importancia estructural. Pero los cambios de hábitos son lentos. Escepticismo confirmado por la evidencia empírica consolidada en años de experiencias de ajuste fiscal, ver S. Princen y G. Mourre: «The role of Tax Policy in times of fiscal consolidation», *Economic Papers* 502, European Economy, agosto 2013 y también, «Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World», *IMF Policy Paper*, febrero 2010.

<sup>16</sup> Impacto redistributivo que se da sobre un IRPF español ya de por sí extraordinariamente progresista en su escala de tipos si tenemos en cuenta que la mayor parte de los países europeos comparables, y notablemente Francia, Alemania, Portugal o Polonia, por ejemplo, aplican sistemas de *splitting* de rentas que disminuyen mucho la presunta progresividad de sus escalas.

<sup>17</sup> Para un detalle de este punto, no puedo sino recomendar la lectura del breve pero riguroso anexo sobre la fiscalidad de la vivienda contenido en las páginas 164-167 del Informe.



y que se permanece en vigor para la segunda y terceras viviendas, con un doble mínimo exento para rentas bajas y viviendas de muy bajo valor;

(iii) eliminar la desgravación fiscal para el pago de alquileres y hacer tributar las rentas de alquileres al tipo del ahorro;

(iv) eliminar el ITP aplicado a la vivienda cuando la situación de superávit estructural lo permita. Se trata de un impuesto cuya única justificación es recaudatoria, pero que supone una doble tributación, dado que la vivienda nueva ya pagó el IVA. Es además un impuesto muy distorsionador: añade rigidez adicional a un mercado de la vivienda que necesita una pronta recuperación y supone un obstáculo importante a la movilidad del factor trabajo en un mercado de trabajo donde no solo la tasa de paro es insosteniblemente elevada, sino que los diferenciales entre Comunidades y provincias son superiores a los 20 puntos; y

(v) actualizar anualmente y de manera automática los valores de referencia catastral de las propiedades inmobiliarias, rústicas y urbanas, mediante unos índices preestablecidos que tengan en cuenta el movimiento cíclico del valor del suelo y el precio de la vivienda, reforma que requiere una norma legal específica, en línea con las que se han hecho recientemente en Estados Unidos, Alemania o Holanda y que supondría la publicidad de esos valores de referencia que perderían su consideración de dato protegido.

(vi) Sobre esos valores catastrales, se establecería un nuevo IBI de carácter nacional que englobaría a los actuales impuesto sobre el terreno, impuesto sobre los servicios que proporciona la vivienda, el ITP, la plusvalía municipal y la propuesta de renta imputada de la vivienda en el IRPF. La recaudación de este impuesto habría de repartirse entre las distintas administraciones, local, autonómica y central, que hoy gravan en distinta proporción y con distinto criterio la propiedad inmobiliaria, solapamiento y diferencia que constituye una fuente de litigiosidad y confusión importante para el contribuyente.

Las propuestas sobre la vivienda han generado una gran polémica, perfectamente previsible en términos de economía política porque son muchos millones de contribuyentes afectados. Pero se trata de un conjunto de propuestas que no deberían haber sorprendido a nadie, pues su justificación está repetida desde hace años en todas las recomen-

daciones de los principales organismos internacionales y se encuentran ampliamente documentadas en la literatura económica y en la práctica fiscal. En la literatura económica porque, como resumen el informe Mirrlees, la imposición sobre el suelo es eficiente al tratarse de un factor fijo cuyo gravamen no produce distorsiones en la asignación óptima de recursos o factores; es además un impuesto fácil de gestionar y de distribuir y difícil de evadir, y no ocasiona erosión en el tiempo de la base tributaria ni deslocalización de la misma<sup>18</sup>. Además, y eso nos dice inequívocamente la evidencia comparada que se presenta en el Informe, España destaca en Europa por gravar poco la tenencia de propiedad inmobiliaria y mucho su transmisión, lo que dificulta la creación de un verdadero mercado líquido y profundo del suelo y es sin duda una de las causas concurrentes de las burbujas de activos inmobiliarios que repetida y periódicamente vive la economía española con los devastadores efectos económicos y sociales que ahora estamos sufriendo.

También se ha criticado con rotundidad, y desde ámbitos bien opuestos, al informe de la Comisión de Expertos por suponer un atentado a la autonomía fiscal de las Comunidades<sup>19</sup>. Nada más lejos de la realidad, porque el Informe ha intentado ser muy cuidadoso en respetar las competencias autonómicas, de ingreso y de gasto público, pero también en

<sup>18</sup> Se suele argumentar un poco demagógicamente que la imputación de rentas a la vivienda propia, o su equivalente de un IBI nacional elevado, supone un atentado a las clases pasivas y en particular a aquellos jubilados que disponen de un patrimonio inmobiliario relativamente elevado, un piso caro, pero una pensión muy modesta. Concepto sui géneris, pero ampliamente extendido en la opinión pública y que un miembro de la Comisión llamaba cariñosamente el síndrome de la viuda de la calle Serrano. Porque lo cierto es que la propuesta de la Comisión abarataría el coste de movilizar ese patrimonio para permitir a la viuda del ejemplo mantener su nivel de vida y consumo al rebajar los impuestos a la transmisión del mismo y facilitar la realización de hipotecas inversas. Si fuera cierto que en España se ahorra en vivienda para la vejez, la propuesta de la Comisión beneficiaría sin duda a los pequeños ahorradores, como la viuda del ejemplo, pero la preferencia revelada indica que se ahorra para los hijos. Quizás deberíamos red denominar el síndrome descrito como el del hijo pródigo y plantearnos, también un poco demagógicamente, si el sistema fiscal debe discriminar en contra de las viudas que han ahorrado y a favor de sus hijos manirroto.

<sup>19</sup> En ese calificativo han coincidido citados, con un cierto exceso retórico, en los distintos medios de comunicación tanto el presidente de la Comunidad de Madrid, que considera las propuestas sobre sucesiones un atentado a los madrileños, como la vicepresidenta del Gobierno catalán, que ha desautorizado e ignorado el informe por querer cargarse a Cataluña, o la consejera de Hacienda de la Junta de Andalucía, que lo ha considerado una vuelta al pasado centralista.

intentar hacerlas compatibles con un sistema fiscal eficiente y estable<sup>20</sup>. Para ello el Informe repasa la literatura sobre el federalismo fiscal e intenta avanzar en la línea de homologar nuestro atípico sistema, producto de cesiones políticas sucesivas y carente de un diseño global que le de racionalidad y garantice su eficiencia, a la práctica existente en países federales largamente consolidados. Dos son los modelos de financiación de las entidades *subnacionales* imperantes en ellos, la coparticipación tributaria o los tributos propios con algún sistema explícito de nivelación. La diferencia entre ambos está en el valor que se da en cada caso a la cohesión social y a la igualdad de todos los ciudadanos ante los servicios públicos y en qué administración asume el riesgo de ciclo económico. Lo curioso del caso español es que no se parece a ninguno de los dos modelos existentes, sino que constituye un sistema híbrido que ha resultado ineficiente, probablemente por adanista e improvisado.

En los países que priman la igualdad de todos los ciudadanos, el derecho a la autonomía está constreñido por esa limitación constitucional, suelen primar los mecanismos de coparticipación tributaria en impuestos nacionales y los elementos de nivelación son determinantes en el reparto tributario. En los países donde prima la autonomía territorial, la calidad de los servicios públicos difiere notablemente entre Comunidades y los ciudadanos suelen acabar votando con los pies<sup>21</sup>. En el caso de los sistemas de coparticipación tributaria, el riesgo macroeconómico se comparte entre las distintas administraciones, pero se asume unilateralmente por cada nivel administrativo en el caso de impuestos cedidos. Nuevamente el modelo español constituye una excepción, pues al ser los impuestos sobre el suelo y la vivienda en gran medida impuestos propios de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, el auge y caída de la burbuja inmobiliaria ha recaído principalmente sobre ellas, lo que explica sus excesos pasados y sus dificultades actuales<sup>22</sup>. Incumplimientos actuales que han

requerido una sistemática operación de salvamento del gobierno central, pues no otra cosa es el Fondo de Liquidez Autonómica<sup>23</sup>, al tener asignadas constitucionalmente las competencias sobre materias tan sensibles como salud, educación o dependencia. Experiencia de caída y rescate que debería ayudarnos a recapacitar, en España como lo está haciendo la Eurozona, sobre la sostenibilidad política de un modelo puro de cesión de tributos en nuestro país, un modelo que solo ha contribuido a aumentar las tensiones inter-territoriales y a desatar la guerra fiscal entre Comunidades con la utilización política torticera de un instrumento técnicamente discutible e imperfecto como las balanzas fiscales que en el mejor de los casos solo ofrece una visión parcial de las interrelaciones económicas entre los territorios.

Las propuestas de racionalización y modernización del sistema tributario español no podían dejar de afectar siquiera indirectamente al mapa competencial de las Comunidades Autónomas. Máxime cuando el mandato recibido incluía explícitamente analizar el impacto de los tributos en la unidad de mercado y la neutralidad fiscal. Así, las propuestas en este capítulo se refieren a:

- (i) Insistir en la necesidad de gestionar centralizadamente la recaudación y la inspección tributaria, pues la experiencia internacional demuestra inequívocamente que la información fluye mal entre las distintas agencias tributarias, en general entre distintas administraciones, y la multiplicación de las mismas solo aumenta las oportunidades de elusión fiscal y aumenta el coste de cumplimiento.
- (ii) Otorgar competencia plena y capacidad normativa suficiente a las Comunidades Autónomas para establecer mecanismos de copago en la provisión de los servicios públicos.
- (iii) Racionalizar las competencias normativas de las CCAA respecto a los impuestos a la luz de la moderna literatura del federalismo fiscal, lo que supone aumentarla para los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, donde por definición no hay movilidad posible de la base tributaria, y eliminarla para los impuestos sobre

<sup>20</sup> Recordemos, como hace el Informe, que las CCAA se quedan con el 32% de los ingresos impositivos recaudados en España, incluyendo las cotizaciones sociales que no están cedidas, mientras que su participación en el gasto público del conjunto de las administraciones públicas es del 30%.

<sup>21</sup> Véase F. Fernández: «Unidad de Mercado y Marco Regulatorio», en *Autonomías en Competencia*, Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, 2007.

<sup>22</sup> No es casualidad que lo único que tuvieron en común las Comunidades que en 2012 incumplieron los objetivos de déficit

del Programa de Estabilidad era su pertenencia al arco mediterráneo, con total independencia del color político de su gobierno.

<sup>23</sup> Y en cierta medida también el Fondo de Proveedores, pero dirigido en este caso a las Corporaciones Locales.

bases muy móviles, como el impuesto sobre beneficio de sociedades, el impuesto sobre el valor añadido o la base del ahorro en el IRPF.

(iv) Limitar la posible competencia normativa en impuestos estatales solo a los tipos y recargos, pero nunca a la definición concreta de la base imponible o a la determinación de la cuota. Limitación que se justifica tanto en razones de eficiencia tributaria como de transparencia frente al contribuyente y potencial votante.

(v) Eliminar aquellos impuestos introducidos por las Comunidades en su proceso de búsqueda de bases imponibles no tasadas por el Gobierno central y que carecen de toda justificación y racionalidad económica, como el impuesto a las grandes superficies o el impuesto a los depósitos bancarios, así como una pléyade de impuestos pretendidamente ambientales que se describen con todo detalle en el capítulo VI del informe.

(vi) Establecer un procedimiento de control *ex ante* para la creación de nuevos impuestos por las Comunidades Autónomas que otorgue una especie de derecho de tanteo al Gobierno central y que acabe con uno de los principales motivos de inseguridad jurídica en el ámbito fiscal.

Las propuestas descritas no suponen necesariamente una recentralización del sistema impositivo español, sino una reordenación deseable desde la óptica de la eficiencia tributaria. No se propone una recentralización porque en ningún momento se cuestionan las competencias de gasto ni se discute el nivel de ingresos de las CCAA, sino que siempre que se propone suprimir un impuesto propio o cedido se piden explícitamente mecanismos compensadores. Pero es indudable que el Informe supone una llamada de atención económica sobre la presunta supremacía moral y jurídica de la que han gozado hasta ahora las Comunidades en materia tributaria por la que todo les era posible, bajo el principio, incompatible con la evidencia empírica, de que siempre es mejor acercar la administración al administrado. Como también es cierto que las propuestas del Informe suponen una importante redistribución de capacidad normativa y de los ingresos propios entre los distintos territorios y las distintas administraciones. Lo que constituye una decisión explícita de la Comisión porque no encontramos argumento suficiente en los derechos adquiridos de las Comunidades para mantener impuestos ineficientes o repartos injustificados. Como tampoco nos han parecido argumento suficiente en

el resto del Informe los derechos adquiridos de los contribuyentes y no parece que los derechos de los ciudadanos merezcan menor protección que los de los territorios.

Se ha criticado la insuficiente protección a la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Puede encontrarse cierta justificación para ella en la comparación con algunos sistemas impositivos vigentes en Europa<sup>24</sup>. Son frecuentes sistemas de *splitting*, de reparto de rentas que suponen un beneficio fiscal evidente para las unidades familiares, sobre todo en el caso extremo en que el denominador por el que se divide la base imponible familiar incluya a los hijos o personas mayores que conviven en el hogar. Este procedimiento es, sin duda, la manera más sencilla, limpia, eficiente y transparente de proteger a la familia. Los beneficios fiscales que comporta el *splitting* son mayores cuanto mayor sea la desigualdad de rentas de los distintos miembros de la familia, y en ese sentido han sido criticados por mantener la tradicional desigualdad en el reparto de las tareas domésticas y laborales en el seno del hogar.

La Comisión los consideró con atención, pero simplemente llegó a la conclusión de que no nos los podemos permitir en la situación fiscal actual. Quizás se podría haber sido más explícito y agresivo y haber incluido una estimación del déficit fiscal resultante de incluir un sistema de *splitting* de rentas, una medida que podríamos haber definido como el déficit resultante del sistema impositivo deseable, algo parecido a un déficit estructural nocional. O haber al menos recomendado introducir algún sistema de *splitting* en el medio plazo, como sí se hace por ejemplo con la propuesta, técnicamente recomendable pero también muy costosa, de llevar los mínimos de la deducción familiar a la base en lugar de a la cuota para acercarse al concepto teórico de renta disponible, que es el que debería estar sujeto a gravamen. Pero no se hizo así porque la presión fiscal en España ya está entre las más bajas de Europa y los tipos impositivos entre los más altos. Se consideró prioritario reducir tipos y ampliar las bases con carácter general. Quizás en la discusión parlamentaria haya un amplio consenso transversal para mejorar el tratamiento fiscal a las familias, dado que la tasa de natalidad está entre

24 Ver al respecto la excelente presentación de J. Rodríguez Márquez: «Tendencias Internacionales de Reforma Fiscal», Instituto de Estudios Fiscales, 2014.

las más bajas de Europa y nada apunta a que vaya a subir significativamente en un horizonte razonable de planificación. De ser así, implantar un sistema de *splitting* es el mejor procedimiento, el único compatible con la necesaria simplificación del impuesto y el que evita discrecionalidades arbitrarias. Pero será necesario complementarlo con una nueva y drástica eliminación de deducciones, bonificaciones, exenciones y otros gastos fiscales. Porque no debe olvidarse el objetivo último de la simplificación del impuesto, un objetivo que no solo es estético, sino que tiene mucho que ver con la legitimidad del impuesto y con la equidad horizontal.

Por último, se ha criticado el informe por ser parco en medidas de lucha contra el fraude, crítica que ignora dos rotundas afirmaciones contenidas en el mismo. La primera que por razones de mandato, tiempo, conocimiento y experiencia profesional la Comisión no ha entrado deliberadamente a considerar explícitamente temas de gestión tributaria; no ha analizado la organización de la Administración Tributaria ni tampoco los procedimientos aplicados para la gestión y comprobación de los tributos. En síntesis, la Comisión no ha estudiado ni propuesto cambios en la Ley General Tributaria porque eso sería un Informe en sí mismo. La segunda, que la Comisión cree firmemente que la baja recaudación efectiva española tiene menos que ver con la magnitud del fraude en sentido estricto, con la importancia diferencial de la economía sumergida, que con la propia estructura interna de los tributos. Dicho en pocas palabras, los españoles no pagan menos impuestos porque defrauden más, sino porque el sistema impositivo está lleno de lagunas, deducciones, exenciones, bonificaciones y demás erosiones de la base tributaria que le hacen ineficaz en términos de ingresos fiscales, porque las bases tributarias se han vaciado legalmente. Eso es cierto sin duda en IRPF, sociedades e IVA, como se afirma y documenta en el texto del Informe.

A remediar esa continua erosión de la base tributaria se aplica el Informe con singular intensidad, excesiva para algunos insuficiente para otros. De sus múltiples propuestas, las más prometedoras en la lucha contra el fraude son la supresión de los métodos lla-

mados objetivos de estimación de los rendimientos de las actividades económicas, la reducción del ámbito de aplicación de la estimación directa simplificada en el IRPF, la supresión del régimen simplificado de estimación del volumen de operaciones y del recargo de equivalencia en el IVA y el establecimiento de un sistema integrado de información patrimonial. No hay razones de capital humano ni tecnológico que justifiquen hoy la existencia de regímenes de estimación de renta para profesionales, autónomos o comerciantes. El requisito de uso de facturas electrónicas puede ayudar a conocer el volumen real de sus rendimientos, pero nada será eficaz sin una acción política deliberada de poner fin a actividades en el margen de la legalidad justificadas por un trasnochado paternalismo proteccionista del pequeño emprendedor. Tipos bajos, bases amplias, impuestos sencillos y administración única y profesional son internacionalmente las recetas efectivas en la lucha contra el fraude.

Para concluir, creo sinceramente que el volumen, calidad y tipo de las críticas recibidas es un buen indicador de que el Informe de la llamada Comisión de Expertos ha logrado cumplir su último objetivo y se ha convertido en una referencia imprescindible para la reforma fiscal en España. No ha habido descalificaciones groseras de responsables políticos, más allá de algunas declaraciones poco afortunadas propias del displicente populismo electoralista con el que algunos políticos siguen tratando al ciudadano votante. La opinión de la comunidad académica, con las diferencias propias de su naturaleza crítica, ha sido en general muy positiva, sobre todo en los aspectos más criticados por los políticos, como la subida del IVA, el tratamiento de la vivienda o la presunta recentralización. No me parece un exceso de confianza de autor, ni una falta de la modestia debida, estar razonablemente seguro de que cuando el calendario político, la realidad económica y la supervisión internacional nos permitan y obliguen a plantearnos una reforma fiscal en profundidad, este Informe será la base no solo de la discusión, sino también del acuerdo final. Porque creo que hemos hecho una buena y equilibrada síntesis del estado de la cuestión fiscal.