



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de León

Grado en Economía

Curso 2014 /2015

LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR: POSIBLES SOLUCIONES A TRAVÉS DE  
UNA REFORMA FISCAL

THE SUSTAINABILITY OF THE WELFARE STATE: POTENTIAL SOLUTIONS THROUGH A  
TAX REFORM

Realizado por el alumno D. Francisco Pérez del Amo

Tutelado por la Profesora D<sup>a</sup>. María de los Ángeles Marín Rivero

León, a 14 de septiembre de 2015

*«El arte de los impuestos consiste en desplumar al ganso de forma tal que se obtenga la mayor cantidad de plumas con el menor ruido».*

Jean Baptiste Colbert (1619-1683)

*«Evitar impuestos es una de las pocas actividades intelectuales que produce beneficios económicos».*

John M. Keynes (1883-1946)

*«Reforma fiscal es cuando prometen reducir los impuestos sobre las cosas que se gravan desde hace tiempo y para ello crean nuevos impuestos sobre las cosas que aún no están gravadas»*

Edgar Faure (1908-1988)

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 7  |
| 2. OBJETO DEL TRABAJO .....  | 8  |
| 3. METODOLOGÍA .....   | 9  |
| 4. PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.....                                     | 11 |
| 4.1. CONTEXTO GENERAL .....  | 11 |
| 4.2. EVOLUCIÓN DE LA FISCALIDAD EN LAS SOCIEDADES DEL BIENESTAR. ....            | 20 |
| 4.3. REFORMAS EN MATERIA DE FISCALIDAD: DIFICULTADES Y POSIBLES SOLUCIONES. .... | 26 |
| 5. LA REFORMA DEL IRPF .....   | 35 |
| 5.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL IRPF.....                                 | 35 |
| 5.2 BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN DEL IRPF .....                                | 35 |
| 5.3 ANÁLISIS DEL IRPF EN LA ACTUALIDAD .....                                     | 42 |
| 5.3.1. Tipos impositivos marginales .....  | 44 |
| 5.3.2. La imposición sobre los rendimientos del trabajo.....                     | 46 |
| 5.3.3. El mínimo personal y familiar.....  | 47 |
| 5.3.4. Exenciones, bonificaciones y deducciones .....                            | 47 |
| 5.3.5. Nuevas alternativas de imposición: El impuesto lineal.....                | 48 |
| 5.3.6. Nuevas alternativas de imposición: El IRPF dual.....                      | 48 |
| 5.3.7. Progresividad en el contexto de las CCAA.....                             | 53 |
| 5.3.8. El IRPF y el nivel de precios.....  | 53 |
| 5.3.9. Régimen de actividades económicas.....                                    | 54 |
| 5.3.10. La tributación del ahorro .....  | 55 |
| 5.3.11. La igualdad y la redistribución el IRPF .....                            | 56 |
| 5.3.12. Propuestas y alternativas en el IRPF .....                               | 57 |
| 6. LA REFORMA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES .....                                   | 60 |
| 6.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL IS .....                                 | 60 |
| 6.2. BREVE RETROSPECTIVA DEL IS .....  | 61 |
| 6.3. EL IS EN LA ACTUALIDAD .....  | 62 |
| 6.3.1. Funciones del impuesto .....  | 63 |
| 6.3.2. Tipos de gravamen .....   | 64 |
| 6.3.3. Base Imponible.....   | 65 |
| 6.3.4. Propuestas y alternativas .....   | 67 |

|   |    |
|---|----|
| 7. LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA.....                  | 71 |
| 7.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA RIQUEZA .....                 | 71 |
| 7.2. BREVE RETROSPECTIVA .....  | 72 |
| 7.2.1. Retrospectiva del Impuesto sobre el Patrimonio .....           | 73 |
| 7.2.2. Retrospectiva del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ..... | 73 |
| 7.3. EL DEBATE SOBRE LA IMPOSICIÓN DE LA RIQUEZA .....                | 74 |
| 7.3.1. La justificación del IP .....                                  | 76 |
| 7.3.2. La justificación del ISD.....                                  | 78 |
| 8. CONCLUSIONES.....  | 80 |
| 9. BIBLIOGRAFÍA.....  | 86 |

## **ÍNDICE DE TABLAS.**

|   |    |
|---|----|
| Figura 4.2.1. Evolución de los ingresos en porcentaje de PIB.....   | 21 |
| Figura 4.2.2. Distribución de la Carga fiscal en impuestos (directos, indirectos y contribuciones sociales, en %)...... | 23 |
| Figura 5.2.1.: Evolución de los tipos marginales máximos (%)......  | 37 |
| Figura 5.3.1.: Recaudación IRPF en relación al PIB (2007-2012)......  | 44 |
| Figura 6.1.1. Evolución de los tipos marginales máximos desde 1995 (%) en el IS.....                                    | 60 |
| Figura 7.1.1. Presión fiscal de los impuestos sobre la riqueza (% de PIB)......   | 72 |

## **RESUMEN**

El objeto de este trabajo es investigar en una de las cuestiones claves en el campo de la Economía Pública como es la sostenibilidad del Estado Bienestar en el medio y largo plazo. Concentrándonos en la economía española tratamos de buscar una posible alternativa a través de una reforma fiscal que permita la suficiencia financiera del sistema. En este sentido analizamos los principales impuestos directos, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades, los impuestos de patrimonio y el impuesto de sucesiones y donaciones, con la finalidad de obtener posibles modificaciones e innovaciones que logren una tributación más eficaz, eficiente y justa.

**Palabras clave:** Estado del Bienestar, impuesto sobre la renta, impuesto sobre la riqueza, impuesto de sociedades, desigualdad económica.

## **ABSTRACT**

This paper provides a research in one of the key issues in the field of Public Economics such as the sustainability of the *Welfare state* in the medium and long term. We try to find a possible alternative through a tax reform that allows the financial sufficiency of the Spanish tax system. In this sense we analyze the main direct taxes, the individual income tax, corporation tax and wealth tax and inheritance and gift, in order to obtain possible modifications and innovation. Exploring ways to achieve a more effective, efficient and fairer taxation.

**Keywords:** Welfare state, tax reform, income tax, wealth tax, corporation tax, economic inequality.

## 1. INTRODUCCIÓN

Repetía el filósofo Thomas Hobbes el célebre aforismo *homo homini lupus*, con el que advertía a sus compatriotas ingleses del riesgo del *estado de naturaleza*, que hacía conveniente el establecimiento de un *contrato social* que articulara las sociedades y permitiese la convivencia de las diferentes personas que forman parte de la comunidad. Dicho planteamiento en el siglo XVII venía referido a la defensa de acuerdo a la voluntad del soberano como garante en última instancia de la seguridad y estabilidad de los individuos. Con el paso de los siglos y el creciente desarrollo de las economías, se comenzaron a demandar más servicios por parte de la sociedad no limitados a la estricta defensa y a la aplicación de la ley, sino que también incluyeran sistemas de prevención social que permitieran hacer frente a las contingencias que pudiera sufrir un ciudadano en el desarrollo de su vida. Es en esta última concepción donde se enraíza la naturaleza de los modelos de sociedades del bienestar actuales. Aún más, el *contrato social* en una economía desarrollada, en pleno siglo XXI, no se refiere únicamente a la provisión de ciertos bienes públicos como anteriormente, sino que es ampliable al derecho de una serie de prestaciones tales como el acceso a la educación, la sanidad, pensiones de jubilación o invalidez, ayuda a personas dependientes, etc., por lo que las necesidades financieras del Estado habrán de ser crecientemente mayores.

En las últimas décadas los gastos del *Leviatán* presentan una tendencia creciente en las economías occidentales, y pese a que a partir de la década de 1980 se planteó un cierto punto de inflexión en la mayoría de países, la emisión de deuda pública se ha convertido en la vía de financiación habitual con la que hacer frente a las demandas sociales. Estas situaciones de déficit público se han visto agravadas por el estallido de la denominada como Gran Recesión. Por tanto, la búsqueda de recursos que cubran las crecientes necesidades financieras del sector público, desempeña un papel fundamental en la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

El caso de la economía española es buena muestra de ello, por lo que parecen convenientes modificaciones en la fiscalidad que permitan la obtención de ingresos adicionales. En aras de un diseño de la fiscalidad más eficiente, eficaz y equitativo, que trate de minimizar las exacciones fiscales que han de realizar los ciudadanos para tener garantizado cierto nivel de prestaciones, se desarrolla este trabajo.

## **2. OBJETO DEL TRABAJO**

La finalidad principal de este trabajo es la búsqueda de posibles alternativas desde la vertiente de los ingresos públicos, y concretamente de los impuestos directos<sup>1</sup>, que permitan a la economía española el mantenimiento del modelo de Estado del Bienestar alcanzado en las últimas décadas. Para ello realizamos una división del trabajo a fin de efectuar un análisis global:

En primer lugar realizamos una explicación de los orígenes teóricos e históricos de las sociedades del bienestar existentes en la actualidad, contextualizando el fenómeno a fin de obtener una mejor comprensión del mismo. A continuación, analizamos los retos que encara el modelo español tanto a corto como a medio plazo, esbozando las vías alternativas. Adicionalmente dentro de este capítulo realizamos una descripción de la evolución de la fiscalidad reciente y de posibles reformas a nivel general que se pudieran adoptar.

En el siguiente capítulo realizamos un examen más en profundidad del IRPF: consideraciones generales, retrospectiva, descripción de algunos de los aspectos claves de un posible reforma así como una batería de propuestas.

Análogamente hacemos un análisis con una estructura similar en el caso del Impuesto de Sociedades, atendiendo a la evolución, problemas y soluciones que presenta en la actualidad.

A continuación, planteamos una serie de observaciones en relación a la tendencia en los últimos años de la imposición sobre la riqueza, al debate existente en el momento presente sobre este clase de tributación, finalizando el capítulo con una exposición de los principales argumentos a favor y en contra del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Por último, atendiendo al examen hecho de las anteriores figuras, extraemos una serie de conclusiones destinadas a una hipotética reforma del sistema tributario español.

---

<sup>1</sup> Hemos estimado más apropiado, por motivos de extensión y de síntesis, concentrar nuestra atención exclusivamente en una reforma de los impuestos directos, por su importancia al representar la principal fuente de ingresos públicos. En el análisis general de la fiscalidad, sí hemos analizado el IVA.



### **3. METODOLOGÍA**

El presente trabajo ha sido fruto de una investigación de carácter eminentemente teórico. En ella se ha desarrollado un análisis de las valoraciones, los problemas y las principales tendencias que se apuntan en el campo de la fiscalidad en los últimos años, así como de las propuestas y posibles soluciones planteadas, fundamentalmente en el marco de la Academia. No obstante, la aportación de datos empíricos, principalmente de naturaleza estadística, ha coadyuvado a una mejor interpretación tanto de los elementos teóricos como fácticos, con objeto de obtener una visión de conjunto.

Esta investigación, ha sido desarrollada mediante un proceso de búsqueda de información a través de las principales fuentes bibliográficas, así como, de herramientas tales como las estadísticas suministradas por los principales organismos oficiales, nacionales e internacionales. La diversidad de referencias bibliográficas son producto de este proceso de investigación en una combinación de fuentes que podemos clasificar en:

1.- Bases de datos de organismos oficiales que nos han permitido una mejor comprensión de la evolución reciente del estado de las finanzas públicas, en general, como de los tributos en particular. Para ciertas referencias nacionales nos hemos dirigido a los datos que provee el Instituto Nacional de Estadística, pero sobre todo con ánimo de hacer una comparativa internacional hemos recurrido a la Taxation Database que publica la OCDE, a Eurostat así como a los datos del informe Taxation Trends in Europe (2014), estos dos últimos son publicados por la Comisión Europea. También para una mejor comprensión de los últimos capítulos hemos utilizado el World Top Income Database.

2.- La literatura académica que podemos encontrar en revistas internacionales como *Journal of Public Economics*, *Journal of Political Economy*, *The Mirrlees Review*, *Journal of Economic Literature*, volúmenes como los del *Handbook of Public Economics*, o en el ámbito español en los artículos de revistas como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española o Presupuesto y Gasto Público*.

3.- Informes y documentos tales como el *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Fiscal de 2014*, los documentos y papeles de trabajo del Instituto de

Estudios Fiscales, además de publicaciones de think tanks como FEDEA, FUNCAS, FAES, ALTERNATIVAS o el recién creado FORO DE FOROS.

4.- Otras referencias son la búsqueda de datos concretos en sitios web como el del Ministerio de Hacienda, publicaciones online de diferentes universidades así como la lectura de artículos y blogs especializados.

Por último hemos de mencionar que estas referencias han sido localizadas a través de diversos buscadores y bases de datos tal es el caso de Dialnet, Google Académico, Scopus, Bulería, Westlaw, en la localización de referencias jurídicas; así como del catálogo de la Universidad de León. En relación a la organización y clasificación de las referencias acumuladas he utilizado como gestor bibliográfico el programa Refworks.

## **4. PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

### **4.1 CONTEXTO GENERAL**

Tradicionalmente las economías de mercado se han venido definiendo de acuerdo a la máxima enunciada por Adam Smith en su *Ensayo sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones* (1776:46)<sup>2</sup>: “No es la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio”. De esta manera la sociedad estaría compuesta por una multiplicidad de personas egoístas, que buscaban mediante la satisfacción de necesidades ajenas, la consecución de sus propios fines. Esta definición del sistema capitalista, se vería atenuada y complementada por el propio Smith al comenzar su obra *Teoría de los Sentimientos Morales* (1759:49)<sup>3</sup>: “Por más egoísta que se pueda suponer al hombre, existen evidentemente en su naturaleza algunos principios que le hacen interesarse por la suerte de otros, y hacen que la felicidad de estos le resulte necesaria, aunque no derive de ella nada más que el placer de contemplarla”.

Esa tensión permanente entre ambos objetivos, con los que Smith caracterizó la naturaleza humana, han constituido una constante histórica que podemos observar especialmente en los últimos dos siglos. Nuestra sociedad ha ido evolucionando desde esa tecnificación con duras condiciones de vida que trajo la Revolución Industrial hasta las sociedades posindustriales y del bienestar actuales. Esa preocupación en origen casi exclusiva por el afán de lucro con un entorno regulatorio donde primaba la voluntad individual, dentro de un marco legal que podemos definir como el Estado liberal, fue dando paso a un creciente interés por la suerte de nuestros congéneres, intentando que la propia sociedad pueda resolver las contingencias en los casos en los que la iniciativa individual falla. Es en este objetivo donde encontramos la génesis de los actuales modelos en las economías desarrolladas: el Estado de Bienestar.

Una muestra de este cambio del capitalismo dickensiano hacia otro más sensible dirigido a la cobertura de servicios sociales que poco a poco se fueron generalizando, lo

---

<sup>2</sup> Véase en: Smith, A. (2011). *La riqueza de las naciones* Madrid: Alianza. Cit., pág. 46.

<sup>3</sup> Véase en: Smith, A. (2013). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza. Cit., pág. 49.

encontramos en la introducción de cambios en la legislación europea. Con la política social del canciller alemán Otto von Bismarck se definió el denominado Estado Providencia de finales del XIX, por el que se introdujo en 1883 una ley de seguro médico obligatorio<sup>4</sup> con objeto de satisfacer parcialmente las demandas del movimiento obrero. Seguidamente en 1884 se introdujo la ley de seguro de accidentes laborales y en 1889 se aprobó una ley sobre pensiones destinada a los mayores de 70 años<sup>5</sup>. Leyes similares fueron aprobándose en Austria (1888), Suecia y Holanda (1891) o Italia (1893).

En nuestro país también se empezaron a introducir las primeras legislaciones de carácter social a inicios del siglo XX, tanto con gobiernos conservadores como liberales, con la aprobación de una ley de Accidentes de Trabajo en 1900 y la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903) y del Instituto Nacional de Previsión (1900).

En ese contexto comenzó a producirse un creciente soporte tanto a nivel social como académico a favor de una mayor intervención del Sector Público en la economía. Las mejoras sociales logradas redundaron en una mayor calidad de vida, que progresivamente se iba extendiendo a toda la sociedad. Hubo un mayor interés por la construcción de grandes obras públicas-cuyo papel se veía asignado al sector público-en la década de los veinte, en la que empezaron a generalizarse los grandes monopolios públicos, tales como las comunicaciones, la industria petrolífera o las compañías eléctricas. Más adelante, se continuó con estas fórmulas en grandes corporaciones industriales que dieron lugar a la creación de un verdadero Sector Público Empresarial<sup>6</sup>.

De forma paulatina, distintas parcelas de la actividad económica comenzaron a ser reguladas ante los insatisfactorios resultados que en ocasiones producía el sector privado, produciéndose: el establecimiento de un sistema de reparto en la Seguridad Social en 1966, y su práctica generalización posterior; la democratización de la enseñanza secundaria y superior; así como la creación de un sistema nacional de salud con vocación de universalidad. Todas estas acciones implicaron un mayor peso del Estado en la economía española, del 11% en 1913 hasta niveles cercanos al 45% que se ha alcanzado en los últimos años. Tendencia similar, por otra parte, a la seguida por

---

<sup>4</sup> Para una interesante revisión sobre estos cambios, nos remitimos a la entrada sobre el “Social Welfare” en el Encyclopaedia Britannica

<sup>5</sup> Recordamos que medidas como estas fueron los pilares que más tarde sustentarían los Estados de Bienestar. Hasta tal punto que se denomina como modelo bismarckiano uno de los dos modelos clásicos de estados de bienestar.

<sup>6</sup> En nuestro país los primeros pasos en este sentido fueron iniciados en la dictadura del General Primo de Rivera. Pero la mayor expansión de esta nueva concepción de la intervención pública, se dio en el periodo de posguerra con la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941.

otros países, así Francia ha pasado de un 17% a un 55% o Reino Unido del 8% al 44% en la actualidad (Tanzi y Schuknecht, 2000; Eurostat, 2015).

Las razones del éxito de esta tendencia residen en el concepto del bienestar, lo que en palabras de Negro (1995)<sup>7</sup> alude al objetivo de alcanzar un estado de relativa independencia en la existencia, en el que no hay que preocuparse en exceso de las incertidumbres y riesgos de privación que pesan sobre la vida personal y la de los que nos rodean.

Hemos aquí de reseñar el gran consenso social que a partir de la Segunda Guerra Mundial tomó dicha visión de la sociedad. No obstante, la principal fuente de inspiración se nutre en la alternativa al *laissez-faire* clásico elegida por el presidente Roosevelt en 1929, cuya defensa del intervencionismo estatal para impulsar la demanda agregada y evitar las fase recesiva de los ciclos económicos, obtuvo más adelante un soporte teórico decisivo con la publicación de John Maynard Keynes de su *magnum opus*, *La Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero* (1936).

El *New Deal* propuesto por Roosevelt en EEUU supuso el respaldo definitivo a la acción del sector público en ciertas actividades. Como ejemplo tenemos la promulgación de la *Social Security Act* (1935), que establecía un régimen de subsidios para desempleados, jubilados mayores de 65 años y personas incapacitadas para trabajar.

A este lado del Atlántico, influidos por el nuevo contexto académico y la experiencia americana, en las propuestas realizadas por los emergentes partidos socialdemócratas comenzaron a darse pasos en la misma dirección. Precursores destacados de esta nueva concepción de la estatalidad, fueron el matrimonio Myrdal que contribuyeron a la creación de un sistema de ayudas destinado a resolver contingencias, así como, la elaboración de una notable legislación social en la Suecia de la década de los treinta.

No obstante, la legitimación definitiva del nuevo Estado Social y democrático de Derecho, que sirviera de alternativa al Estado Planificado, propugnado desde las nuevas repúblicas soviéticas, se observa en las acciones de Lord Beveridge en Gran Bretaña, con su informe *Social Insurance and Allied Services* en 1942. En dicho informe se postuló el nacimiento de un verdadero sistema nacional de Salud y de Seguridad Social,

---

<sup>7</sup> Una recomendable lectura sobre la evolución del Estado moderno, desde sus orígenes hasta el presente Estado benefactor podemos encontrarlo en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, titulado *La Tradición Liberal y el Estado*.

que tras la guerra sería implantado con la llegada al poder del partido laborista comandado por Clement Atlee. Dicho sistema se caracterizaba por su universalidad y su voluntad integradora<sup>8</sup>, abarcando a toda la población y no únicamente a los trabajadores por cuenta ajena como se había propugnado hasta entonces. Como menciona Ordoñez (2002) se planteaba que la seguridad social fuera entendida como un derecho, fundamentado en la idea de solidaridad, que obligara al sector público a proveer un nivel mínimo de bienestar, con independencia de las aportaciones con las que cada individuo hubiera contribuido a la financiación de los servicios. Con arreglo a esta visión, se diseñó que los costes de la reforma debían ser cubiertos con los ingresos fiscales del Estado y con las contribuciones sociales de empresarios y trabajadores al nuevo sistema.

Sin embargo pese al consenso generalizado, sobre a todo partir de la Segunda Guerra Mundial, en la defensa de la consolidación de un Estado que tuviera un rol fundamental en la provisión de servicios que superasen a las funciones clásicas del Estado Liberal, existía cierta controversia en la materia. El propio Ortega y Gasset denunció la creciente estatalización de la vida social: “El Estado contemporáneo es el producto más visible y notorio de la civilización. Y es muy interesante, es revelador, percatarse de la actitud que ante él adopta el hombre-masa. [...] ve en el Estado un poder anónimo y como él se siente así mismo anónimo, cree que el Estado es cosa suya. Imagínese que sobreviene en la vida pública de un país cualquier dificultad, conflicto o problema; el hombre-masa tenderá a exigir que inmediatamente lo asuma el Estado, que se encargue directamente de resolverlo con sus gigantescos e incontrastables medios” (Ortega, 1930:184).

La senda alcista del gasto público continuó en las economías desarrolladas planteándose un punto de inflexión en la década de los 80, coincidente con un giro en la Academia con el nuevo auge de la economía neoclásica y la llegada al poder de gobiernos precursores de una nueva doctrina más afín al liberalismo clásico, tal y como sería el caso del *thatcherismo* o del denominado *reaganomics*. Al contrario, en nuestro país, es a partir de la etapa democrática (1977) cuando se experimentó un mayor

---

<sup>8</sup> Con el modelo propugnado por Beveridge nos encontramos ante uno de los modelos alternativos que caracterizaría a los Estados de Bienestar Europeos. Cuya tipología fue reproducida en los países nórdicos, España Italia o Portugal. Como contraposición a este nos encontramos con el modelo iniciado por Bismarck definido por un sistema de seguros sociales financiados por primas, en el que la financiación de ciertos servicios son complementados por el Sector Público, no existiendo una garantía universal. Este modelo está implantado en países como Alemania, Bélgica, Países Bajos o Suiza.

aumento del gasto público, simultáneo a los años de mayor prosperidad de nuestra economía.

A pesar de esto, el volumen de gasto público ha presentado fluctuaciones, ya que la aplicación de las medidas de los Pactos de la Moncloa, la entrada en la Comunidad Económica Europea y la política de privatizaciones iniciada tras esta, supuso una restricción importante en este proceso. Un punto de inflexión que especialmente se dio en la década de los 90, más concretamente en el periodo de 1992 a 2004, en el que se puede distinguir una contención en los niveles de gasto. Lo que para Schwartz (2005) es resultado de una mayor reticencia por parte de la ciudadanía a soportar una mayor carga fiscal. Por cuanto que no habría una percepción general, de que mayores desembolsos, fueran correlativos a mejoras en la calidad de los servicios públicos<sup>9</sup>, que empezaban a mostrar ciertos indicios sobre su insostenibilidad. Adicionalmente un papel fundamental del ajuste se debió a la aplicación de los criterios<sup>10</sup> de convergencia para la integración de España dentro de la Eurozona.

No obstante, tras la etapa de fuerte crecimiento económico de la primera década del siglo XXI, se produjo un repunte del aumento del gasto compensado por un sustancial aumento de las arcas públicas, hasta el estallido de la crisis económica. Si el nivel mínimo del peso del sector público se dio en el año 2002, con un 38,5% del PIB, vemos que la recuperación que estaba experimentando la economía española así como el crecimiento alimentado por la burbuja de crédito inmobiliario impulsó los niveles de gasto de las Administraciones Públicas. El estallido de la crisis económica en 2007 fue notándose progresivamente, pero a partir del segundo semestre de 2008 sus efectos se empezaron experimentar con mayor crudeza. Los dos años que van desde 2007 a 2009 en cuanto a la recaudación impositiva experimentó una caída sin precedentes: 56.641 millones de euros (Zabalza, 2014). A lo que debemos añadir el aumento de las partidas de gasto en prestaciones como el subsidio de desempleo y un encarecimiento de las emisiones de deuda pública hasta niveles históricos, que hicieron peligrar la estabilidad financiera del Reino de España. En consecuencia los niveles de gasto público se han

---

<sup>9</sup> Es relevante la concepción que tiene los contribuyentes acerca de la utilidad del pago de sus obligaciones tributarias en relación a la eficiencia de las figuras impositivas y al mayor o menor peso relativo que tiene la economía sumergida en una sociedad, como señala Bird (2010).

<sup>10</sup> Recordamos que en esta materia se establecía niveles de déficit público nunca superiores al 3% del PIB, teniendo como objetivo el equilibrio presupuestario, y un nivel de deuda pública con un límite superior del 60% del PIB.

movido en cotas superiores al 45% del PIB, lo que unido a la menguante recaudación<sup>11</sup>, el descenso de la recaudación implicó una severa reducción hasta niveles de 33% en 2009, ha generado una crisis fiscal de considerable magnitud.

La economía española, ha iniciado un proceso de consolidación fiscal, que busca equilibrar los actuales desajustes que presentan los presupuestos públicos, cuyo foco principal, pese a las subidas impositivas, se encuentra en lo que conocemos como gasto social-educación, sanidad, pensiones y demás prestaciones sociales, fundamentalmente-. No obstante, en el corto plazo, nuestra Hacienda sigue presentando ciertas amenazas. La economía española es la única, de todas las economías periféricas sometidas a dicho proceso de ajuste fiscal, suplementadas con ayudas comunitarias<sup>12</sup>, que sigue presentando un déficit estructural, que de acuerdo a varias estimaciones como las de FEDEA (2015), supondría entre un 2 y un 3% del PIB, esto es, un desfase entre 20.000 y 30.000 millones de euros que persiste en las finanzas españolas.

Fernández Villaverde (2015) ha comentado recientemente sobre la desagradable aritmética del ajuste<sup>13</sup>, por el cual el proceso de consolidación fiscal no habría de considerarse concluido. Con unos niveles de gasto que son actualmente de 43,45%<sup>14</sup> frente al 37,77% de los ingresos, con déficit públicos todavía superiores al nivel del 3% que fija el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, aprecia la conveniencia de hacer mayores esfuerzos. Excluyendo intereses de deuda nos encontraríamos ante un desequilibrio de un 39,29% de gastos frente a un 33,61% de ingresos, lo que implica un *gap* del 5,7% del PIB, que año tras año lastraría nuestra Hacienda si no le ponemos remedio.

De las posibles vías para resolverlo, Fernández Villaverde supone que solo un 2% podría obtenerse a partir de una mayor optimización de los recursos públicos, eliminando duplicidades e ineficiencias administrativas<sup>15</sup>. Por lo que el resto del ajuste

---

<sup>11</sup> El periodo 2007-2013 supone un descenso acumulativo del 17%, excluyendo las subidas impositivas y de un 1% incluyéndolas.

<sup>12</sup> De las discusiones sobre los niveles de deuda y déficit público, se suele excluir en el análisis la ayuda europea para el rescate del sistema financiero español, que supuso alrededor de unos 60.000 millones de euros. Y pese a tener unas condiciones de devolución del principal y los intereses relativamente flexibles, habrían de tenerse siempre presentes a la hora de considerar el estado de nuestras cuentas públicas.

<sup>13</sup> El pasado 6 de mayo de 2015 dio una interesante conferencia en la Fundación Rafael del Pino con relación a la evolución a futuro de nuestra economía, sus fortalezas y sus amenazas.

<sup>14</sup> El incremento del gasto público durante la crisis fue de un 6,7%, por encima de la media europea (5,2%), hasta alcanzar el 45,6% en 2009. Esto es, se ha reducido en aproximadamente en un 2% desde los niveles máximos de la recesión.

<sup>15</sup> Excluyendo las partidas del denominado gasto social, el ya muy reducido presupuesto en obra pública, defensa y seguridad, parece una estimación bastante prudente no preverse mayores ajustes reformando



habría de implicar una restricción del gasto público, que sí podría tener efectos en la calidad de las prestaciones de nuestro Estado del Bienestar, o a través de una subida impositiva, que optimice nuestra estructura fiscal, tratando de minimizar el efecto distorsionante en la emprendida recuperación económica. La tercera opción sería un mayor crecimiento de la economía. No obstante, esta última podría implicar un mayor coste de servicios, y aunque no fuese así se presenta con cierto escepticismo volver a los volúmenes recaudatorios anteriores a 2008, que permitían resultados superavitarios.

Más allá de la perspectiva coyuntural, ya se dieron críticas anteriores a la crisis sobre los excesivos gastos del Estado de bienestar y sus efectos negativos sobre los incentivos. Este elemento unido a las dificultades para obtener recursos de algunas de las fuentes tradicionales, acrecentadas en los años de crisis, ponen en cuestión la pervivencia de este modelo en el futuro, tal como fue concebido en la segunda mitad del siglo pasado (Ruiz-Huerta, 2011).

Nuestro sistema presenta varios riesgos, de acuerdo a las previsiones demográficas, en el medio y largo plazo, existirán mayores necesidades de desembolso en partidas como sanidad y pensiones. Según los datos del Padrón Continuo, las cohortes demográficas correspondientes a edades de entre 55 y 64 años, aquellos que se jubilarán en los próximos años, incluyen a más de 5,3 millones de ciudadanos, contra los 4,6 millones correspondientes a las cohortes de entre 15 y 24 años, la generación que habrá de engrosar las filas de la fuerza laboral en las próximas fechas. La diferencia es aún mayor si tenemos en cuenta que actualmente viven en España 7 millones de personas con una edad de entre 45 y 54 años y de más de 8 millones entre los 35 y los 44<sup>16</sup>. Además hay que tener en cuenta que es el trabajador quien asume las cargas de la financiación de las pensiones de jubilación, por lo que la sostenibilidad del sistema depende de la equidad intergeneracional.

Algunos estudios, entre los que destacamos Herce y Pérez-Díaz (1995) o Conde-Ruiz (2013), prevén un déficit del sistema de alrededor del 5-7% del PIB alrededor del año 2040<sup>17</sup>. Con esta evolución se calcula que en el año 2020 será de

---

las AAPP. Debemos recordar que estaríamos actuando sobre un gasto residual que implica menos del 10% del PIB (9.17%).

<sup>16</sup> Los datos demográficos están extraídos del Instituto Nacional de Estadística. Véase: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=00000003.px&type=pcaxis&L=0> (Consultado el 10/09/2015).

alrededor de un tercio de la población cotizante, llegando a su extremo en el año 2050 donde cada jubilado habrá de ser mantenido por cada dos cotizantes.

Implícitamente en este análisis se distinguen las dos casusas principales de envejecimiento de la población española. Por un lado, el índice de fecundidad por mujer (1,32 en 2013) se encuentra muy por debajo de la tasa de reemplazo generacional (2,1). Por otra parte, los avances médicos y técnicos están logrando un espectacular avance en la longevidad de la población jubilada, lo que supone adicionalmente un alargamiento de las prestaciones. En nuestro país la esperanza de vida al nacer fue en 2012 de 79,4 años en hombres y de 85,4 en mujeres, teniendo como consecuencia una prestación media superior a los 20 años. De acuerdo a Conde Ruiz (2015), el gasto en pensiones de acuerdo a las reformas implementadas supondrá un 17,3% del PIB, en contraposición a unos ingresos situados en el entorno del 10%, lo que nos da idea del desequilibrio.

En relación a los datos acerca de la viabilidad del sistema el Gobierno adopta una posición mucho más optimista. El Programa de Estabilidad (2015) enviado a la Comisión Europea, estima que el gasto sanitario pasa del 5,9 al 7,1% en 2060, mientras que el gasto en pensiones se moverá desde los niveles del 11% actuales hasta el 12,3%<sup>18</sup>, debido a la introducción del factor de sostenibilidad. Adicionalmente se prevé que el gasto total asociado al envejecimiento poblacional no supere el 25% del PIB, similar al de los niveles hoy día, pues se espera que un descenso de partidas de educación o desempleo equilibre la situación.

Ante las proyecciones que se presentan, es necesario analizar si es suficiente con las reformas emprendidas, y en caso contrario, que en nuestra opinión parece más que posible, actuar. Bien haciendo un mayor esfuerzo fiscal, bien reduciendo el nivel de gasto.

La sociedad española ha de afrontar una serie de retos, y decidir cómo vamos a resolverlos. No somos los únicos, ante este desafío sobre el mantenimiento de las sociedades del bienestar se enfrentan gran parte de las economías desarrolladas, en

---

<sup>18</sup> Más allá del panorama optimista reflejado en la predicción, esta parte de una clara reducción de estas prestaciones. El factor generosidad (ratio entre pensión media y salario medio) se vería reducido en un 44,7%, por lo que ya vemos un ajuste claro.

particular las economías de Europa Occidental<sup>19</sup>. Hace ya más de dos décadas, las economías nórdicas tuvieron una problemática similar.

El caso de Suecia, puede ser ilustrativo de cómo afrontar las debilidades y peligros de nuestro modelo de sociedad. A inicios de la década de 1990, experimentó un fuerte descenso del PIB, de un 6% entre 1991 y 1993, y una destrucción de empleo cercana al 10% de la población activa, socavando la potencia recaudatoria de su hacienda. Para frenar este descenso de la recaudación se aumentaron los impuestos, lo que según Rojas (2010), tuvo un efecto contractivo por cuanto que la presión fiscal ya se situaba en niveles muy elevados. La consecuencia se traduciría en un incremento de subsidios a los desempleados y otras prestaciones sociales para hacer frente a la caída de la actividad económica. El gasto público se disparó a niveles históricos del 72,4% del PIB.

Para reaccionar ante esta situación se llegó a un consenso político y social sobre la necesidad de hacer reformas estructurales que optimizaran los servicios públicos, garantizando la sostenibilidad del sistema sin lastrar el crecimiento de su economía. Los resultados han sido considerablemente satisfactorios, de acuerdo a los datos del FMI (2013), se mantiene como uno de los países con la renta per cápita más elevada (57.948\$) y una distribución de renta, que se sitúa entre las más igualitarias (0,248).

Por otra parte, una alternativa a los actuales modelos de Estado Benefactor hacia otros que permitan mantener un nivel de cobertura similares, pero modificando los parámetros actuales de producción de un servicio público, podría ser el Estado Subsidiario.

Pero más allá de posibles reformas de nuestros sistemas del Estado del Bienestar que garanticen la universalidad de ciertos servicios, que sería objeto de otro trabajo, nosotros en las siguientes páginas nos concentraremos en cómo asegurar el modelo español desde la perspectiva de los ingresos públicos a través de una reforma de la fiscalidad, que permita una recaudación más eficiente, de acuerdo al principio clásico de Suficiencia Financiera, que coadyuve a la sostenibilidad de nuestro actual Estado de Bienestar, enfocado a la economía dinámica y globalizada en la que vivimos.

---

<sup>19</sup> El Rey de Holanda en su discurso habla de un cambio de modelo que permita garantizar las actuales coberturas para todos los individuos. Sin embargo, parece evidente que pese a las distintas recomendaciones y advertencias de diferentes figuras públicas u organismos, dichas propuestas suelen quedar limitadas a mera retórica.

Véase: <http://www.ft.com/cms/s/0/934952a6-1fad-11e3-aa36-00144feab7de.html#axzz3a6duxheR>

## 4.2. EVOLUCIÓN DE LA FISCALIDAD EN LAS SOCIEDADES DEL BIENESTAR

Afirmaba el eminente jurista norteamericano Oliver Wendell Holmes que los impuestos son el precio que tenemos que pagar por una sociedad civilizada, y dicho aforismo ha ido calando poco a poco tanto en los *policy-makers* como en la colectividad de las economías desarrolladas. Existe una visión más o menos generalizada, dependiendo de cada cultura nacional, de que los servicios públicos que disfrutamos como ciudadanos implican un coste que ha de sufragarse principalmente con nuestra contribución a la hacienda común. Prueba de ello es, que a medida que hemos ido construyendo nuestras sociedades del bienestar, se ha producido un considerable aumento del esfuerzo fiscal, que ha contado con el apoyo implícito de la mayoría de las sociedades democráticas. Afirman Ruiz-Huerta, Agúndez, Garcimartín y Rodríguez (2011) que estas sociedades, en puridad europeas, solo han sido posibles al estar fundamentadas en una visión consensuada de la cohesión social, que defendió niveles de imposición como mínimo del 30% del PIB que hicieron posible estos objetivos.

Prueba de ello, es analizar el devenir de los sistemas fiscales en las últimas décadas. Ya en 1965, podemos observar un peso considerable de la tributación en aquellos países donde el *Welfare State* estaba más extendido, en Suecia (35%), Francia (34,1%) o Austria (343,9%), mientras que los impuestos más bajos se daban en países como España (14,7%), Grecia (17,8%) o Suiza (17,5%) , siendo la media no ponderada de la OCDE del 24,2% (Tanzi, 2010, b).

Con el paso del tiempo la tributación se incrementó sustancialmente, con alzas de un 11,9% de media en la OCDE en la década del 2000. Los países que presentaban una elevada tributación en épocas anteriores mantenían estos niveles, es el caso de Suecia (52%), el resto de las economías escandinavas o Francia que presentaban niveles del 45%. Mientras entre los países con menores ingresos fiscales se encuentran España (37,77%) y Portugal (36,6%). Aunque cabe destacar una cierta inversión en esta tendencia, debido a que las reformas iniciadas tras el estallido de la crisis económica en 2008, llevaron a cabo políticas proclives a aumentos impositivos al tiempo al tiempo que reducían el peso del sector público<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Esto contrasta con las recomendaciones de Lord Keynes, quién en su correspondencia con el economista Colin Clark advertía que un peso de la fiscalidad del 25% sería el máximo que los ciudadanos estarían dispuestos a tolerar sin generar reacciones contraproducentes. Por otra parte, Tanzi y Schuknet.

Podemos observar la evolución desde finales del pasado siglo marcada por un ajuste fiscal en varias economías de la Unión Europea, a través de una reducción del gasto público y subidas impositivas, de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997). Situación que se invertiría a mediados de la década anterior ante el incremento de la recaudación sostenida por el crecimiento económico, reaccionando ante esta situación con una cierta reducción de los impuestos sobre el trabajo y de sociedades. Tras el año 2008, el descenso en la recaudación ha producido una menor presión fiscal, a consecuencia de la menor actividad económica. Y tras una inicial política anticíclica, muchas economías se han visto sumergidas de nuevo en subidas de impuestos, con las que atenuar los menores recursos de sus haciendas y el incremento del gasto público. En la figura 4.2.1., podemos observar gráficamente la principal tendencia alcista en la tributación atenuada en los últimos años.

**Figura 4.2.1. Evolución de los ingresos en porcentaje de PIB.**

|                        | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 09-07 | 13-12 |
|------------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| <b>España</b>          | 40,9 | 34,8 | 36,0 | 37,5 | -6,1  | 0,5   |
| <b>Alemania</b>        | 43,1 | 44,4 | 43,7 | 44,5 | 1,3   | 0,2   |
| <b>Francia</b>         | 49,7 | 49,6 | 50,8 | 53,0 | -0,1  | 1,2   |
| <b>Italia</b>          | 45,2 | 45,9 | 45,6 | 47,7 | 0,7   | 0,3   |
| <b>UK</b>              | 39,6 | 38,5 | 38,9 | 39,5 | -1,1  | 1,1   |
| <b>Euro-Z</b>          | 44,7 | 44,4 | 44,9 | 46,6 | -0,3  | 0,7   |
| <b>UE<sup>21</sup></b> | -    | -    | 44,0 | 45,3 | 45,3  | 0,7   |

Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de la Comisión Europea (2015).

Por otra parte, atendiendo a cambios en la composición de la fiscalidad podemos observar diferencias claras, los impuestos sobre la renta de las personas físicas han experimentado un sensible descenso a partir de los máximos de 1975 desde el entorno del 30% hasta los 25% de media hoy día, respecto del total. Se ha experimentado un aumento de la imposición indirecta. No obstante, también han sufrido una reducción los impuestos especiales del consumo que han ido desde un 24% en 1965 hasta los niveles del 11% en los últimos años, así como los impuestos recaídos sobre la propiedad

(2000) afirman que con un gasto del 30% y una presión fiscal por tanto de igual magnitud se podrían cumplir la mayoría de los objetivos asignados al Estado social.

<sup>21</sup> La UE se ha visto afectado por la incorporación de nuevo Estados miembros, por lo que el esquema se ha visto alterado.

inmobiliaria, del 8% en 1965 han variado hasta el 5-6% en los momentos anteriores a inicio de la crisis económica<sup>22</sup> (OCDE, 2014).

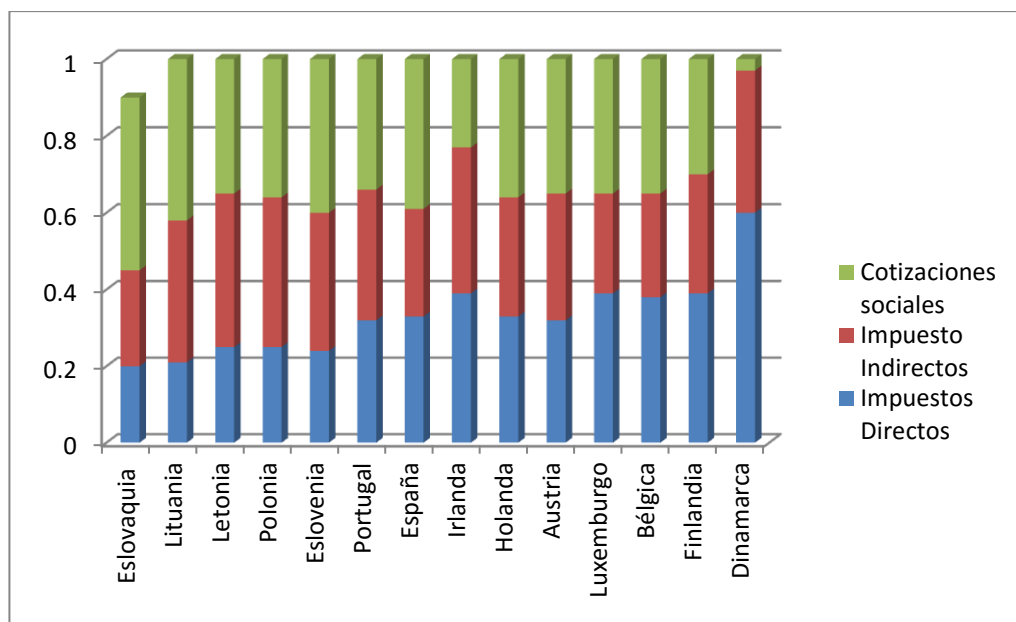
En el caso concreto de la economía española no debemos de olvidar su integración en la Unión Europea, con todo lo que ello implica. Existen propuestas hacia una armonización fiscal europea pero por ahora solo podemos apuntar ciertas tendencias. Sí existen restricciones en materia de política fiscal, de acuerdo al PEC citado anteriormente<sup>23</sup>. Señalan Ruiz-Huerta et al. (2011) que a la clara disparidad de imposición a nivel comunitario de hasta un 20% se unió a una cierta propensión por parte de los Estados miembros, previa a la crisis, a disminuir la presión fiscal que se situó aproximadamente en un 39% en la Unión, agravando las diferencias en la tributación entre ellos. Esta dispersión impositiva es considerablemente menor si nos centramos en el área de los 15 primeros miembros. Si bien cada región presenta una tributación característica en relación a las fuentes de renta: en las economías escandinavas y anglosajonas tienen una mayor importancia los impuestos directos, mientras que los países del centro y sur muestran una mayor consideración por las contribuciones sociales, lo que está muy relacionado con sus sistemas de pensiones.

---

<sup>22</sup> Hemos de mencionar la variación de estos impuestos con motivo de los planes de consolidación fiscal, tras la crisis económica. En España, por ejemplo, se ha producido una subida generalizada del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) mientras que en países como Grecia se ha creado recientemente. En Francia también se le ha dado relevancia a esta figura recientemente.

<sup>23</sup> Estas limitaciones junto con la atribución de competencias al Banco Central Europeo, son señaladas por Paul de Grauwe (2011) como la explicación de la dura recesión experimentada por las economías periféricas de la eurozona.

**Figura 4.2.2. Distribución de la Carga fiscal en impuestos (directos, indirectos y contribuciones sociales, en %).**



Fuente: Elaboración Propia, datos extraídos de la Comisión Europea (2015).

Por otro lado, la evolución aludida previamente está destinada a una minoración de los impuestos sobre la renta personal, así como a mantener o incrementar de forma moderada los impuestos indirectos. La composición final de los impuestos en el marco de la Unión, especialmente en los miembros más antiguos, queda así configurada, por un reparto más o menos equitativo ente las rentas del trabajo, las de consumo y las cotizaciones sociales<sup>24</sup>, como ilustra en la figura 4.2.2.

La notable importancia de la imposición indirecta en el proceso de armonización comunitaria lo encontramos en la introducción de una figura como el Impuesto sobre Valor Añadido (IVA). Este permite, como alude Tanzi (2010, b) una fácil evaluación a la hora de aplicar cambios en esta figura, pues sus efectos se visualizan con un retardo mínimo, así como dificulta al legislador a la hora de establecer una política de incentivos a través del gasto fiscal -menos posibilidades de ingeniería social-. La adopción de un régimen transitorio en este impuesto, no ha estado exento de críticas. Especialmente problemática son las consecuencias de este régimen en el denominado fraude carrusel en las transacciones comunitarias, que podría suponer en torno a 4.000

<sup>24</sup> Pese a que se incluyen a la hora de hacer un análisis global del esfuerzo del contribuyente, hemos de matizar la diferencia conceptual existente entre las cotizaciones sociales y los impuestos.

millones de euros. La globalización y el descenso de cuota de las grandes multinacionales industriales representan una restricción a la aplicación de este impuesto.

En relación al IRPF, Martínez Vázquez, Luvolic y Liu (2010) destacan su papel en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, y su vinculación a la idea de ciudadanía, así como en el fomento de la cohesión social. Ya a mediados del siglo pasado se consideraba la pieza fundamental del sistema impositivo, por sus características de progresividad y globalidad, contando con su extensión a todos los ciudadanos. No obstante, la elevación excesiva de determinados tipos marginales, unido al creciente peso de la internacionalización y la movilidad del capital, dificultaron su objeto de gravamen en gran medida. Se produjo así una bajada general de los tipos iniciada a finales de la década de 1970, iniciándose una tendencia a observar la importancia de la economía informal que había quedado al margen de impuestos. Por otra parte en aras de una mayor contribución a la igualdad, y la incentivación de conductas consideradas *socialmente deseables* comenzaron a crearse tal número de exenciones, reducciones y bonificaciones que incrementaron sustancialmente la complejidad del impuesto, restándole equidad horizontal (Tanzi, 2010, b). Se producían de acuerdo a los nuevos diseños desincentivos a la participación en la oferta de trabajo, sobre todo en el caso del segundo miembro de una unidad familiar, en el incremento de número de horas trabajadas, en la propensión al ahorro así como en la alteración de la fuente de inversión a la que destinar ese ahorro.

En contraposición con lo anterior, existe una evolución en la fiscalidad europea desde la década de 1980, como remarca Sanz (2014) que está en la base de las últimas reformas fiscales previas a la crisis y que posiblemente continúe en un futuro hacia tipos marginales más reducidos. Estas prácticas implican una menor progresividad, buscando una mayor neutralidad impositiva en pos de la eficiencia económica. Se ha intentado también la eliminación de tratamientos más beneficiosos a determinados comportamientos individuales, simplificando la estructura de los impuestos individuales, además de ponerse un mayor énfasis en cuestiones de equidad horizontal.

En relación a la armonización, existen Directivas comunitarias en cuestiones como las retribuciones derivadas del ahorro que fomentan una imposición con retención de origen, pero se han descartado medidas más allá.



La dificultad es adicional al hecho de que el alcance multinacional de muchas empresas incrementaba la dificultad de gravar ciertas fuentes de renta. En EEUU se redujo el tipo marginal del IRPF del 50 al 28%, ejemplo que fue seguido por varios países. Vemos así que, en países como Suecia o Reino Unido el tipo marginal correspondía a valores superiores al 70%. Mientras que en la actualidad ningún país tiene un tipo superior al 70% y pocos países mantienen estos tipos por encima del 50%, aunque coyunturalmente la crisis ha alterado esta situación en algunas economías.

Así, existen variaciones adicionales que van modificando el entorno fiscal de nuestras economías, aprecia Tanzi (2010, b) un abandono de impuesto extensivo y más progresivo, limitado por la globalización y la competencia fiscal, hacia impuestos sobre la renta cedulares, típicos de la primera mitad del siglo pasado. La extensión del modelo de impuesto dual -véase más adelante-, inicialmente introducido en las economías escandinavas, y el establecimiento de un *flat tax* en las economías de Europa del Este, son ejemplos que evidencian la extensión de esta nueva configuración de la fiscalidad.

En relación al impuesto de sociedades, este es objeto de mucha atención sobre sus tipos y bases acerca del actual sistema internacional, proclive a la competencia fiscal, así como el creciente peso del mismo tráfico internacional en la vida de las empresas. Algunos han puesto en duda el motivo de su existencia como Gonzalo y González (2014), mientras que otros hablan de su fuerte carácter distorsionante Sanz (2013). Sin embargo son las propias dificultades para gravar las fuentes de renta obtenida fuera del territorio, en el marco de los Estados-nación, la mayor justificación para la aplicación de esta figura. Nos encontramos con tipos fluctuantes con tipos que van desde el 12,5% de Irlanda al 39% de EEUU o Japón, lo que está en sintonía con el tamaño de las economías como evidencia la teoría económica (Tanzi, 2010, b). La reducción de la importancia de este impuesto ha sido notable: un 8,7% en Alemania, un 5,5% en nuestro país, mientras que en el Reino Unido el impacto en general ha sido menor (de un a un 2 a un 3%).

Recientes estudios, por otra parte, difieren en relación a la imposición óptima: Clausing (2007) obtiene que el tipo maximizado para los países de la OCDE es del 33%. Así la mayoría podrían experimentar subidas, sin embargo según Brill y Hasset (2007) el tipo óptimo se ha trasladado del 34 al 26%, por lo que países como EEUU deberían reducirlo.

Por último, apuntamos varios cambios positivos que se han dado en las últimas décadas como son la sustitución de unos impuestos especiales y en cascada por el IVA e impuestos especiales fijados por las accisas comunitarias, que tienen un menor efecto distorsionante. También se produjo, la reducción del número de tipos señalados, probablemente atendiendo a un buen criterio, aunque esto no signifique unívocamente un cambio en la simplicidad del impuesto. La introducción del impuesto dual, así como la limitación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y/o la posible supresión del Impuesto de Patrimonio también han sido calificadas como positivas, aunque será objeto de estudio más adelante. A la vez que una de las grandes ventajas del contexto actual de baja inflación, es la ausencia de dicho elemento por su carácter fuertemente perturbador de los sistemas fiscales.

#### **4.3 REFORMAS EN MATERIA DE FISCALIDAD: DIFICULTADES Y POSIBLES SOLUCIONES.**

Desde una perspectiva optimizadora, la administración tributaria ideal, habría de ser aquella que recaudara con un escaso número de impuestos sencillos que facilitasen el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y definidos por unos tipos efectivos lo suficientemente bajos que no generasen incentivos para el fraude. Desde luego la consecución de un gran número de objetivos por parte del Sector Público y el carácter más complejo de la realidad, trufada de intereses y matices, hacen que esta opción se convierta más bien en irrealizable. Por lo que hemos de conformarnos con opciones *second-best*.

De acuerdo a la doctrina hacendística clásica, (Smith, 1776), (Einaudi, 1948)<sup>25</sup> (Neumark, 1965)<sup>26</sup>, la estructura fiscal ha de ser lo más neutral posible, es decir, que no altere el comportamiento de los individuos, pues es creando un marco normativo de autonomía cuando se produce una mejor asignación de los recursos de la sociedad, contribuyendo así al crecimiento económico. No obstante como hemos mencionado otros objetivos entran en conflicto con la neutralidad del sistema, como son la necesidad de adecuados niveles de equidad y cohesión social, la suficiencia de recursos, la corrección de fallos en el funcionamiento del mercado, que más allá de las regulaciones

---

<sup>25</sup> Véase en: Einaudi, L. (1955). *Principios de hacienda pública*. Aguilar: Madrid.

<sup>26</sup> Véase en Neumark, F. (1974). *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales: Madrid.

puedan también solucionarse por la vía fiscal, así como la utilización de la política fiscal conforme a la voluntad legítima que determine la comunidad política.

Por otra parte la simplificación de la estructura de los sistemas fiscales de las economías desarrolladas ha de ser una de las prioridades. Nos encontramos no obstante con un verdadero obstáculo, tal es el caso de las pequeñas modificaciones *ad hoc* producto de la influencia de grupos de interés, limitativas de la efectividad del sistema. Por lo que no solo hemos de prestar atención a las estructuras generales sino a las particularidades del diseño impositivo. Así vemos muchas tensiones, como alude Becker (2006) en determinados aspectos aparentemente irracionales desde la perspectiva pública, pero perfectamente racionales como respuesta a concretos intereses individuales. Objetivo por tanto, el de la sencillez del sistema que entra en contradicción con las recientes evoluciones. Tax Foundation Report (2014)<sup>27</sup> recoge un incremento notable en el coste de cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en Estados Unidos, siendo algo más de la mitad de los costes correspondiente a empresas y el resto a particulares. Realizando proporcionalmente mayor esfuerzo los estratos de renta menor, acentuando la regresividad del sistema.

En relación a la fiscalidad internacional otra dificultad es la superposición de la base imponible global con las bases imponibles del territorio nacional, que puede ser aprovechado por los países pequeños que buscan atraer capital -cuya movilidad es mayor-. Lo que explica las diferencias entre los tipos del IS y su proporción en relación a la producción nacional, pues se produce con esta movilidad de capitales, erosión de las bases y de los tipos. Se añade a lo anterior el problema de la difícil identificación de las fuentes de renta, pues las empresas pueden modificar sus opciones contables trasladando sus resultados al país de más laxa imposición. El principio de residencia sin un intercambio de información podría llevar a una elusión fiscal de cuantía considerable. Por ello serían muy recomendables mayores progresos de cooperación y coordinación de intercambio de información entre las distintas administraciones o la configuración de mayor número de acuerdos que actúen sobre la fuente de renta, así como, hacer un esfuerzo de simplificación de la actual situación de tributación opaca sobre todo en relación al impuesto de sociedades.

---

<sup>27</sup> Aunque desde una óptica americana están disponibles interesantes estudios sobre los costes de la imposición. Véase: <http://taxfoundation.org/blog/cost-tax-compliance> (Consultado el 10/09/2015).

Existe otro posible elemento que puede afectar a los sistemas fiscales, tal es el caso de la descentralización tributaria. Algún país como Italia, Bélgica o España<sup>28</sup>, han realizado reformas en este sentido. (Tanzi, 2010, b) no obstante señala la amenaza que puede representar un aumento de la competencia fiscal entre territorios<sup>29</sup> o la pérdida de autonomía a la hora de gestionar una política fiscal nacional.

Concretando nuestro análisis en la situación de las finanzas públicas españolas, así como, en los riesgos que presentan a día de hoy, más allá de las mencionadas anteriormente que son perfectamente aplicables a todo el área de la OCDE, creemos que uno de los principales problemas que tenemos a corto plazo es el ya mencionado déficit estructural que sería aproximado a un 2 o un 3% de PIB.

Respecto a la reducción del gasto público, este se ha ido aminorando hasta el 43,4% en el momento actual, y posiblemente se siga esa línea en los próximos años a medida que siga la recuperación del crecimiento y el empleo, que implicaría un descenso de las prestaciones, en un contexto de medio plazo marcado por las flexibles condiciones de financiación<sup>30</sup>. No obstante, de acuerdo al ya citado estudio de FEDEA (2015) el envejecimiento poblacional, así como, nuestro elevadísimo nivel de deuda pública, suponen elementos que compensarán negativamente los esfuerzos que hasta el momento se han ido haciendo en la contención del déficit, a lo que Zabalza (2014) agrega un elevado desempleo, que persistirá en el medio plazo, al que habrá que dedicarle una importante partida del presupuesto.

Las alternativas para solucionar dicho desajuste pueden ser varias, y posiblemente no exista un dirección unívoca que tomar para su resolución, sino una combinación de varias medidas de incremento de la recaudación (tanto por aumento del tipo efectivo, como por mayor crecimiento económico) y reducción del gasto público en aquellas partidas menos lesivas para el bienestar general. Desde luego parece claro que éste es el primer reto al que se enfrenta cualquier intento de reforma futura del sistema fiscal español, que sigue manteniendo una estructura adaptada a la economía propia de

---

<sup>28</sup> De acuerdo a Martínez Vázquez (2014) el propio caso español ha presentado resultados considerablemente positivos.

<sup>29</sup> Dicho fenómeno ya se está produciendo en España, muestra de ello es la tensión entre las Comunidades Autónomas en relación a los Impuestos de Sucesiones y Donaciones y de Patrimonio que ha supuesto una transferencia de flujos de capital a aquellas regiones más flexibles, distorsionando sin ninguna justificación más que la fiscal, los criterios de residencia de los contribuyentes.

<sup>30</sup> El desarrollo de la política monetaria en los próximos trimestres podría alterar ciertamente la situación. Sin embargo, a tenor de las actuales políticas de los principales bancos centrales nos permiten estimar que los tipos de interés se seguirán moviendo en niveles relativamente bajos.

una burbuja de la década pasada, y cuya repetición no parece probable en los próximos años.

Por lo que esta reforma, según señalan varios autores como Bajo Rubio (2010), Conde- Ruiz et al. (2015) o el propio Zabalza (2014), habría de dedicarse a buscar un aumento de la eficacia recaudatoria, que sitúe nuestra fiscalidad (37,8%) en niveles más próximos a los de la Unión Europea, situados alrededor del 45%.

Prueba de lo anterior es que la contracción de la producción nacional, implica una erosión en el volumen de la recaudación. No obstante, esta pérdida de ingresos ha sido especialmente pronunciada en nuestro país, en comparación con otras economías de nuestro entorno. El descenso del ratio ente Ingresos Públicos y PIB es sintomático del deterioro de nuestro sistema fiscal. De esto se deduce un menor potencia recaudatoria, el sistema español ha visto reducido sus ingresos en alrededor de un 6%, lo que nos ha colocado entre los países con la ratio ingresos públicos/PIB más bajos de la Unión Europea.

Pero más allá de reformas específicas en cada figura, que iremos desarrollando, existen una serie de problemas generales que merecen atención.

Feldstein (1995), realizó una serie de estudios en relación a la imposición óptima, a partir de los cuáles definiría el concepto de elasticidad de la renta gravable-tipo impositivo marginal, denominada también elasticidad de la base liquidable<sup>31</sup>. Este instrumento analítico implicaba la interpretación del efecto directo de un impuesto, calificado como efecto mecánico y un efecto indirecto a consecuencia de la incidencia de la tarifa impositiva sobre la base liquidable, denominado efecto comportamiento, relacionado con el exceso de gravamen. De esta forma se podía deducir pérdidas de bienestar para el conjunto de contribuyentes<sup>32</sup>.

La inclusión de este efecto de comportamiento en el análisis de una variación de la presión fiscal, es imprescindible para conocer sus posibles efectos en la actividad económica, y por tanto, en el objetivo recaudatorio. De ahí que no siempre las subidas de impuestos estén correlacionadas con una mayor recaudación.

---

<sup>31</sup> La elasticidad de la renta gravable podemos definirla de forma genérica, de acuerdo al modelo de Gruber y Saez (2002). Como muestra exponemos la elasticidad no compensada respecto al tipo marginal neto, sintetizándola como:  $\beta = \frac{((1-t)*\partial y)/y}{\partial(1-t)}$ ; donde  $\beta$ , indica la elasticidad;  $t$ , indica el tipo marginal, e  $y$  expresa la renta gravable. Así por ejemplo, si el resultado fuera igual a la unidad, un aumento del 1% en  $t$ , ocasionaría un descenso en un 1% en la renta gravable.

<sup>32</sup> De acuerdo al diseño teórico de Feldstein (1995) observamos el vínculo entre la base liquidable y el exceso de gravamen:  $EG = 0.5 * \frac{t^2}{(1-t)} * n * BL$ ; donde EG, es el exceso de gravamen;  $t$ , es el tipo marginal; BL. es la base liquidable y  $n$ , es el tipo neto del impuesto.

La elasticidad de la renta gravable<sup>33</sup> no estaría únicamente relacionada con las funciones de utilidad de los contribuyentes, que les lleve a orientar sus conductas en una u otra dirección como señala Slemrod (1995). En esta también desempeña un papel el sector público tanto en la configuración impositiva, como en las facilidades disponibles para el contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias e incluso para su evasión. Es por ello por lo que sobre estos elementos es necesaria una eficiente actuación de la administración, que disminuye esta elasticidad.

Un ejemplo de ineficiencia sería el que describe el propio Sanz (2013) que ha estimado las elasticidades de base liquidable general y de la base liquidable del ahorro en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y ha obtenido que el tipo marginal maximizador de la recaudación sería del 35,04% y del 38,9% respectivamente. López Laborda y Onrubia (2014) aumenta el tipo óptimo en la base liquidable general hasta niveles del 40%. Se infiere que un amplio sector de contribuyentes, que representa alrededor de un 48% de las 19 millones de declaraciones hechas en España, de acuerdo la estimación de Sanz (2013), están pagando un tipo marginal sobre la base general, claramente distorsionador, mientras que se paga un tipo marginal sobre los rendimientos del capital mobiliario e incrementos y ganancias patrimoniales, sensiblemente por debajo de lo adecuado para la suficiencia financiera. Por lo que se podría experimentar mejoras en la recaudación si se redujesen e incrementasen los tipos respectivos, sin mayores costes de eficiencia.

De acuerdo con lo anterior, mejoras sustanciales pueden ser posibles mejorando nuestra configuración impositiva. Otra cuestión de interés, es la fundamental relación del tipo marginal y el tipo medio pues uno nos explica los aumentos a mayores de la base del impuesto mientras que el tipo marginal se identifica identificarse con la proporción de la base liquidable total. Las últimas reformas en las economías de la OCDE han apuntado claramente, distinguiendo, entre unos tipos medios altos que

---

<sup>33</sup> Nos relata Díaz-Caro y Onrubia (2014) que un antecedente de esta visión está disponible en Lindsey (1987), de cara a la reforma tributaria emprendida en 1982. Este estudio medía la respuesta a los cambios de renta derivados del impuesto, comparando datos transversales de contribuyentes con niveles de renta similares en el tiempo, apreciándose elasticidades elevadas superiores a la unidad. Este método fue modificado por Feldstein (1995) a través de datos de una muestra del panel del Departamento del Tesoro de EEUU a través del método de diferencias en diferencias, estimando las variaciones medias ente 1986 y la reforma anterior, encontrándose con valores entre 1 y 3, que coincidían con otros estudios previos como los del estudio de series temporales de Feenberg y Poterger (1993). Moffitt y Wilhelm (2000) también analizaron la reforma, introduciendo ajustes en el ingreso, con factores como la educación o activos no líquidos, presentando valores entre 0,35 y 0,97. Con estos estudios disponibles, tenemos una cierta evidencia empírica, discutible en la magnitud, pero de gran utilidad a la hora de medir la eficiencia impositiva.

permitan un fuerte poder recaudatorio, de un elevado tipo marginal cuyos efectos pueden ser contraproducentes si se sitúan en niveles donde la elasticidad de la renta gravable es considerablemente elevada. De ahí que exista una propensión a la reducción de los tipos más elevados, manteniendo e incluso subiendo los tipos medios, que permitan cumplir con la suficiencia financiera (Sanz 2013, Zabalza 2014).

Por otra parte, los sistemas actuales presentan un amplio entramado de bonificaciones, exenciones y reducciones que limitan también la eficacia recaudatoria del impuesto, como aludía Becker (2006), sin que en muchos de estos beneficios fiscales exista una justificación por motivos de equidad distributiva o eficiencia. Se suma adicionalmente que cuánta mayor sea la complejidad de un impuesto, más facilidades pueden existir para ocultar o alterar el objeto de gravamen a fin de reducir sus obligaciones fiscales. Una medida oportuna es que se regule que la introducción de una bonificación fiscal del tipo que sea, vaya de ahora en adelante, unida a un análisis coste-eficacia que justifique esta modificación.

Se dan una serie de costes relacionados con la imposición a los que se les ha dado escasa importancia pese a su carácter distorsionante, los denominados costes escondidos de la imposición (*hidden taxation costs*) tales como los costes monetarios del asesoramiento, los costes de tiempo y los costes psicológicos asociados.

Shaw, Slemrod, y Whiting (2010) han establecido una fórmula que sintetiza los costes expresados<sup>34</sup>. Siguiendo este análisis los costes de imposición no pueden ser exclusivamente los tradicionalmente incluidos. Como indica Sanz (2014)<sup>35</sup>, un impuesto escasamente distorsionante en los precios, puede tener costes no monetarios muy superiores. Por tanto en esa búsqueda de la simplicidad ha de buscarse, de acuerdo a Shaw et al. (2010), en la base liquidable, más concretamente, en la movilidad de la fuente de renta y en la capacidad de ser contrastados los valores que se declaren.

Los rendimientos de capital son los que presentan un mayor grado de movilidad, de ahí que tributen en su devengo, tienen además un tipo efectivo más favorable, y pese

---

<sup>34</sup> Ha sido definido como:  $CM = \frac{1+E+C}{1-A}$ ; donde  $CM$ , indica los costes marginales totales; siendo  $E$ , los costes de eficiencia,  $C$ , los costes de cumplimiento y  $A$ , los costes administrativos, todos ellos en términos marginales. Expresando cuánto cuesta una unidad adicional recaudada. Señala Sanz (2014), una diferencia muy importante, mientras que  $A$  está restando a las finanzas públicas,  $C$  implica nuevos costes para el contribuyente, con el consiguiente efecto redistributivo en el segundo caso. Así apunta que en la medida en que  $C$ , está sufragado por el propio impuesto debería recibir un mayor peso en los costes totales de cumplimiento.

<sup>35</sup> Otra matización interesante, es que la gran parte de los datos existentes sobre los costes de cumplimiento están disponibles en términos totales y medios. Cuando de acuerdo a Shaw et al. (2010), los cambios graduales, esto es, marginales tienen una mayor importancia a la hora de evaluar los costes de la imposición.

a todo ello según Zabalza (2014), existe cierto reconocimiento empírico de que las contribuciones que se hacen por este tipo de fuentes podrían ser mayores, pues no se ha experimentado una sensible fuga de capitales hacia regímenes más atractivos, pudiendo implementarse mejoras, aunque existen otros motivos como la necesidad de fomento del ahorro que disuadirían mayores exacciones. Por otra parte, atendiendo a criterios de equidad sí podría ser conveniente un mayor gravamen como argumentan Piketty y Saez (2013).

En cuanto la capacidad de contrastar los datos de las declaraciones emitidas por los contribuyentes, habría que excluir progresivamente aquellos sistemas que más pueden alentar a la evasión fiscal. En la reforma tributaria de 2014, se han excluido del sistema de módulos varias actividades propensas al fraude. De esta forma un mayor control e incluso la supresión de este sistema podrían presentar efectos positivos, como afirma Sanz (2013), o Rubio Guerrero (2014).

A tenor de la cuestión del fraude fiscal, según las aportaciones de la Comisión Europea (2013), el peso de la economía sumergida en España es sensiblemente superior (18,6%) a la media de la Unión Europea (14,3%), pero sobre todo, se aleja considerablemente de aquellos países con sistemas más eficientes, caso de Dinamarca, Alemania o Reino Unido. Esto representa un grave defecto que complica la eficacia de nuestro sistema. Los progresos de modernización de nuestra administración no han ido acompañados de un afloramiento correlativo de las bolsas de fraude que puedan darse. Nuestro modelo de los últimos años relacionado con una burbuja inmobiliaria, unido a la globalización y a la localización de España como sitio atractivo para el blanqueo de dinero, muy relacionado con las actividades de ocio y turismo, pueden haber favorecido la economía informal.

Es necesario un mayor control y desincentivar las figuras que dan mayor posibilidad a la evasión, así como, campañas de sensibilización y concienciación sobre la importancia de que cada contribuyente cumpla con sus obligaciones. Respecto a las primeras medidas, han de ir encaminadas hacia las actuaciones preventivas, que favorezcan el cumplimiento voluntario, y hacia acuerdos previos de valoración de activos. Adicionalmente una mayor coordinación de la información entre administraciones así como la extensión de los instrumentos electrónicos de la realización de pagos con trascendencia tributaria serían convenientes (Alonso González, 2014).

Por otra parte es precisa una reducción de los costes de administración, Gascón (2013) cree que su reducción en el medio plazo, está relacionada con el problema anterior, por



lo que esta minoración de los costes se puede lograr a través de mayores actuaciones y recursos en la lucha contra el fraude. Al igual que se ha venido considerando la administración tributaria en España relativamente eficiente, conviene implantarse nuevas mejoras. La generalización de análisis de productividad y eficiencia entre las unidades tributarias sería un buen paso en este sentido (Onrubia, 2010).

Existe un nivel de actividades ajenas a un verdadero control tributario, distorsionando la competencia y provocando una caída en la productividad. Se han hecho progresos, en la reforma tributaria de 2014, se han excluido del sistema de módulos varias actividades propensas al fraude, pero se hace necesario una mayor restricción e incluso la supresión de este sistema, como afirman Lagares et al. (2014).

Por otro lado existe una correlación clara entre tipos y los costes de administración y cumplimiento. Diferenciando entre los costes de cumplimiento inevitables (estricto cumplimiento de las obligaciones tributarias) y los evitables (derivados de la planificación fiscal), siendo así que la reducción de los primeros conduce a una reducción de los costes del sistema en su conjunto, mientras que los segundos favorecen de forma marginal la elusión y el fraude fiscal. Por último, la estabilidad legislativa también favorece la reducción de los costes de cumplimiento, en cuanto a las expectativas creadas entre los contribuyentes (Sanz, 2014).

En otro orden de clasificaciones, otra vía de reforma es la minoración de los costes de cumplimiento voluntarios, (facilidad administrativa, sencillez a la hora de elaborar la declaración, etc.). Podrían alentar marginalmente una mayor tributación, al ser menos interesante realizar conductas evasoras o elusivas. La Administración también debería buscar reducir los costes involuntarios fundamentalmente a través de la seguridad jurídica. De acuerdo a un estudio reciente de Price Waterhouse Coopers (2013), en España se emplean unas 167 horas al año por una empresa en el cumplimiento de sus obligaciones, remarcando, que una mayor sencillez en nuestro sistema homologable a otras economías de la Unión Europea, fomentaría un crecimiento relativamente significativo de nuestro PIB.

Existen una combinación de medidas complementarias que se pueden implementar, pero en el contexto de consolidación fiscal en que nos encontramos, es imprescindible centrar nuestros esfuerzos en la lucha contra el fraude fiscal dada la magnitud del problema. Una muestra de ello es que solo con una reducción del 50% de la economía sumergida la presión fiscal aumentaría hasta tasas cercanas a un 40%, lo

cual supondría un aumento de la recaudación que permitiría solventar en gran medida nuestro déficit estructural.

Advierte Ruiz-Huerta (2013) de que la evolución en la fiscalidad de las últimas décadas a dirigirse hacia una mayor simplicidad y eficiencia de los impuestos, ha ido en detrimento de la capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta personal, lo que explica que junto a la moderación en las políticas de gasto social, se haya producido un aumento de las diferencias entre los estratos de mayores y menores ingresos. Y aunque existe esa tendencia general en las economías de la OCDE, existe una casuística dispar, mientras que en las economías escandinavas se reduce la desigualdad primaria en más de un 45%, en nuestros países y en el resto del arco mediterráneo el efecto redistributivo se limita al 30%<sup>36</sup>. Como relata Cantó (2013), el actual sistema impositivo y de prestaciones en España está muy influenciado por la importancia de las pensiones contributivas y por las últimas reformas fiscales. Caracterizadas estas últimas por esta propensión al descenso de los tipos marginales más altos, que redundan en una menor progresividad de las tarifas conforme era menor el número de tramos en los impuestos sobre la renta personal.

Todas estas actuaciones tienen una materialización en la evolución de la desigualdad en la sociedad española. Se observa el claro repunte en el Índice de Gini, haciendo una comparativa entre los valores de 2015 (35,1) respecto de que se presentaban en 2007 (30,6). Este aumento de la concentración de la renta no es la única consecuencia. El aumento de las personas en riesgo de exclusión social, hasta niveles superiores al 25%, es un dato preocupante. Por lo que con arreglo al contexto actual debemos tener muy en cuenta los aspectos equitativos en cualquier modificación del régimen fiscal. Es necesario un especial cuidado a la hora de establecer los mínimos exentos, a lo que se suma el mayor papel que pueden tener las últimas modificaciones como el Impuesto sobre la Renta Negativo para incidir en situaciones de especial necesidad. Además de esta perspectiva más coyuntural, existen retos acrecentados en las últimas décadas como son la mayor preocupación por la equidad horizontal, que atienda a las características heterogéneas del hecho imponible, y en esa cuestión es fundamental el cómo definamos la capacidad de pago, como afirma Zabalza (2014).

---

<sup>36</sup> No obstante dichos datos requieren matizaciones, pues cuestiones metodológicas pueden afectar a las conclusiones que obtengamos. Rodríguez (2015), habla por ejemplo de la ausencia de una correcta medición de las prestaciones no monetarias en nuestro sistema de bienestar.

## **5. LA REFORMA DEL IRPF**

### **5.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL IRPF**

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha sido la principal vía de ingresos del sistema tributario Español en las últimas décadas, suponiendo alrededor de un 33% del total de los ingresos fiscales. Dicha cuantía nos permite ver que cualquier intento de reforma fiscal para la sostenibilidad del modelo actual ha de pasar por una reforma de este impuesto directo y personal. Al gravar la obtención de renta o el incremento patrimonial, vemos tanto una gran capacidad de recaudación de este impuesto como su efecto sobre la redistribución que puede presentar.

La importancia del IRPF reside en su carácter extensivo en relación a las fuentes objeto de gravamen, por tanto su capacidad de incidir sobre la realidad económica es superior a otras figuras impositivas. Sin embargo cualquier rediseño del impuesto debe ir dirigido a la neutralidad impositiva. En consecuencia, en la imposición de las rentas del trabajo debe evitar su influencia en el mercado laboral, tanto en la oferta como en la demanda; ha de realizar una imposición sobre los rendimientos del capital, sin que esto suponga un desincentivo al ahorro o una alteración de las decisiones de inversión en base a motivos exclusivamente fiscales; así como excluir un mínimo de renta disponible que deje a los individuos gozar de unas condiciones de vida básicas.

### **5.2 BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN DEL IRPF**

La historia del IRPF en nuestro país es prácticamente una historia de la etapa democrática. Este se introdujo a través de la ley 44/1978, de 8 de septiembre, con el que se amplió e incluyó las distintas fuentes de renta bajo el mismo impuesto. Y tanto su génesis como sus posteriores modificaciones han ido acordes a las tendencias imperantes sobre la fiscalidad óptima en cada momento. Señala Álvarez García (2014) que el concepto inicial estaba influenciado por el *Carter Report*, definiendo una idea de generalidad para el hecho imponible, haciendo una interpretación extensiva de la renta a gravar, que permitiese la comprobación de los resultados obtenidos por las distintas fuentes. Además, implicó la elección de una familia como unidad contribuyente así como el diseño de este impuesto caracterizado por una notable progresividad formal, con un rango que iba desde el 15%, hasta un tipo marginal máximo del 65%, que se incrementó al 68,47% en una modificación de 1982.

El sistema fiscal de la época, no obstante, venía definido por una serie de recomendaciones que Auerbach (2009) recoge: un impuesto optimizador ha de tener

una amplia base imponible, siendo necesaria la inclusión de las rentas de capital, con una escala de tipos progresivos, así como la defensa de la unidad del contribuyente motivada por la equidad vertical. Por otro lado, se apostaba por la neutralidad impositiva para los flujos internacionales de capital de cara a las exportaciones. Bird (2010), señala que, pese a todo, ni los niveles de imposición ni las estructuras fiscales han cambiado sustancialmente en los últimos 30 años, de lo que inferimos que pese a las últimas recomendaciones -ver más adelante-, estas conclusiones siguen prácticamente vigentes.

En los inicios de implantación del IRPF, también se daba una defensa de la integración de los rendimientos de capital para evitar distorsiones en la organización empresarial y en la elección de la vía de financiación más adecuada, evitándose la doble imposición de dividendos. Por lo que, no se establecía una distinción entre una base general ni una base para el ahorro, aunque sí se sugería la aplicación de tipos reducidos para las ganancias de capital.

La primera reforma de peso se dio en 1985. Ésta se dirigió hacia una restricción a la compensación de variaciones patrimoniales negativas con otras fuentes de renta, además de buscar mecanismos para modificar el exceso de tributación conjunta de las familias. Estos últimos cambios fueron cobrando mayor importancia tras la declaración de inconstitucionalidad de la obligación de tributación conjunta por la STC de 20 de febrero de 1989.

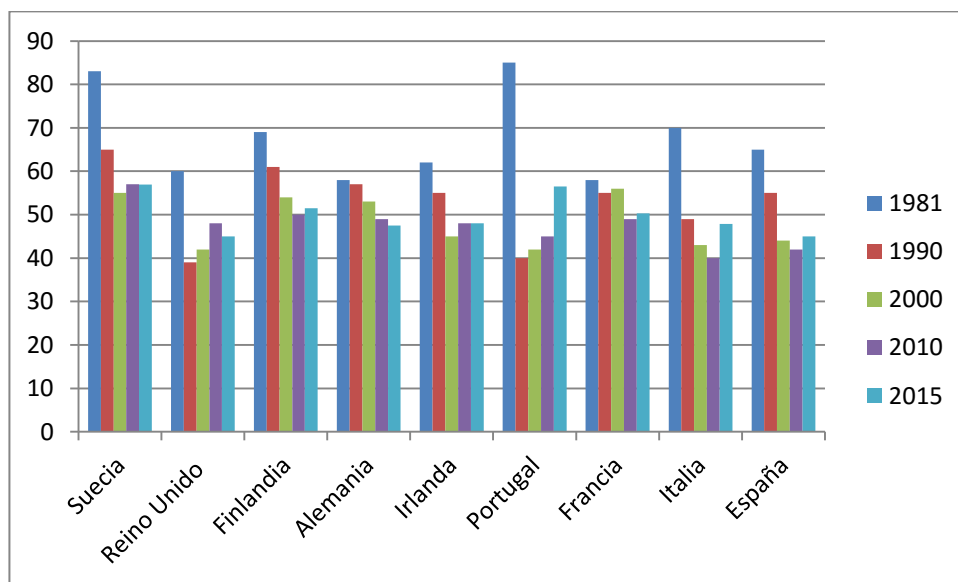
Por otra parte, la introducción de la economía española en nuevo contexto marcado por la libertad de movimiento de capitales en la Unión Europea, a partir de la década de 1990, vino modificando los preceptos hasta entonces vigentes con su consiguiente reelaboración normativa. En general, el impuesto de la renta personal sigue una evolución decreciente desde esa fecha, fundada en dos tendencias opuestas: la ampliación de bases con menores bonificaciones fiscales y unos tipos más bajos.

En realidad, han tenido lugar reformas notables en el impuesto a la renta personal, de manera que esas dos tendencias se han traducido de forma distinta en los diversos países europeos (Ruiz-Huerta et al., 2011). Estos cambios normativos iban dirigidos a evitar ciertos beneficios fiscales altamente distorsionantes, que por tanto contribuían a una menor eficiencia, sin que esto se tradujera en una equidad real, además implicar un aumento significativo de los costes administrativos y de cumplimiento. En el ámbito nacional, la reforma que trajo la ley 22/1993 buscaba mayor neutralidad y una tributación más favorable para el ahorro financiero, frente al

ahorro dedicado a activos inmobiliarios. De manera correlativa, se buscaba una fiscalidad más favorable que permitiese la atracción de capital foráneo al tiempo que evitase la fuga del nacional. Pese a los objetivos, se dieron una gran variedad de resultados dependiendo de la fuente y del periodo en que ésta nació. De forma añadida en un contexto de elevada inflación, esto suponía un aumento del tipo efectivo del impuesto, perjudicando a las conductas del ahorro (Álvarez García, 2014). No se alteraron los tipos, aunque sí se establecieron un gran número de deducciones y beneficios fiscales atendiendo sobre todo a cuestiones de equidad vertical.

Con el paso del tiempo el IRPF había perdido elasticidad. El devenir de la economía española en un entorno marcado por la integración económica y la globalización, con una mayor movilidad de los factores de producción, así como su excesiva progresividad formal motivaron cambios en el mismo. Reformas similares a la que se producirían en España, se llevaron a cabo en otros países de la UE. En 1995 el IRPF se había reducido un 11% de media, presentando las modificaciones más notables en los nuevos Estados miembros de la Unión<sup>37</sup> (Ruiz-Huerta, 2013). En la figura 5.2.1., se puede observar la senda decreciente en los tipos marginales máximos.

**Figura 5.2.1.: Evolución de los tipos marginales máximos (%).**



Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de la OCDE (2015).

<sup>37</sup> Sobre todo en: Bulgaria, un 40%; República Checa, un 28% y Rumanía, un 24%. No obstante, recientemente a raíz de las políticas de austeridad emprendidas tras la presente crisis económica se han incrementado los tipos máximos en algunos países como Reino Unido, España Grecia o Letonia.

En el año 1998 se produjeron de esta manera una serie de cambios, a través de la Ley 40/1998 que modificó el concepto de capacidad de pago con arreglo a la noción de renta discrecional, es decir, aquella de la que el sujeto pasivo puede disponer y excede a la destinada a cubrir las necesidades esenciales de la unidad familiar. Se sustituyó el gravamen a tipo a cero, por una reducción en la base imponible de acuerdo a ese mínimo exento de características personales y familiares, otorgando mayores beneficios fiscales para cubrir determinadas contingencias familiares. Se hizo también una apuesta por una mayor neutralidad en relación a las elecciones sobre inversión, buscando evitar discriminaciones entre los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario. Así se puso un mayor énfasis en fomentar los vehículos de inversión y los planes de ahorro personal, siguiendo la senda de las reformas de 1993. Por último, se produjo una reducción de los tipos marginales máximos hasta el 48% y un tipo mínimo en el 15% y en relación a las rentas del trabajo hubo un intento por incentivar su movilización, dándose una reducción especial de los tipos en atención a los salarios más bajos.

La siguiente reforma, se dio con la Ley 46/2002 que continuó las tendencias en materia de impuesto sobre la renta que seguían los países de nuestro entorno con una reducción ligera de los tipos, máximo (45%) y mínimo (15%), y del número de tramos hasta 5. Simultáneamente se trataba de aumentar las bases imponibles, así como se buscaba la adopción de incentivos fiscales para prolongar la vida laboral y de generosas deducciones en un intento de fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral, a medida que se consolidaba la incorporación de la mujer a nuestro mercado laboral. Adicionalmente se produjeron una minoración de la carga de gravamen en los incrementos patrimoniales superiores a 1 año, además de una serie de medidas que buscaban incentivar el ahorro personal en un contexto macroeconómico alcista.

También, se produjo un sistema de gestión compartida del IRPF para el Estado y las CCAA, que empezó siendo un 35% para estos últimos y culminó con un 50% del mismo para la gestión de los entes autonómicos en la última reforma mediante la Ley 22/2009.

En el ambiente económico definido por un fuerte crecimiento, sustentado por el abaratamiento del crédito que provocó un endeudamiento exterior sin precedentes, parecía claro la necesidad mayores incentivos fiscales al ahorro. La reforma 35/2006 tenía por objeto un tratamiento más neutral, eliminando ciertas diferencias difícilmente justificables entre los diferentes vehículos de inversión. Pero la medida más relevante fue sin duda la introducción de un sistema dual en el IRPF, con una base general en la

que se encontraban las rentas del trabajo y las derivadas de actividades económicas, los rendimientos del capital inmobiliario y las ganancias o pérdidas patrimoniales que no tengan la consideración de ahorro, que seguían tributando a un tipo progresivo, segmentando los niveles de renta en cuatro tramos. En contraposición, se introduce para el resto de ganancias o pérdidas patrimoniales y los rendimientos del capital mobiliario un tipo proporcional, más atractivo para la inversión. Además, se realizó una reducción del esfuerzo fiscal para las rentas del trabajo, aunque se elevó el tipo marginal mínimo del 15 al 24% y el máximo disminuyó hasta el 43%.

Otro aspecto diferencial de la reforma fue la modificación del concepto de capacidad de pago, pasando de la renta discrecional al de renta total. Se mantienen los mínimos personales y familiares pero se separa de la base liquidable, obteniéndose la base íntegra como resultado de restar a la base liquidable lo obtenido en el cálculo de los mínimos. Siendo el resultado de la deducción en principio, en igual cuantía para la mayor parte de los contribuyentes (Álvarez García, 2014).

No obstante el cambio de ciclo de la economía española, el fuerte endeudamiento de la Hacienda nacional así como el agotamiento de un modelo productivo tras el estallido de la burbuja, concentrado principalmente en los activos inmobiliarios, obligó a los *policy makers* a realizar una serie de cambios en la estructura del IRPF que permitieran mantener el nivel de recaudación, que como ya hemos mencionado, sufrió un brusco descenso de un 12% en solo dos años (2007-2009). La Ley de Presupuestos Generales de Estado de 2011 y el Real Decreto 20/2011 introdujeron algunas medidas para contener la brecha fiscal.

Por una parte se exigió un mayor esfuerzo fiscal a las rentas más elevadas, creándose dos tramos adicionales que van desde los 120.000 a los 175.000 euros, y de los 175.000 euros en adelante. Se fijaron unos tipos marginales que oscilaban desde un 24%, para un nivel de 17.707,20 euros, al 45%, para los que excediesen los 175.000 euros, al que había que incluir el tramo autonómico. El aumento de la gestión del IRPF por las Comunidades Autónomas llevará a un acrecentamiento de las diferencias territoriales<sup>38</sup>.

Por otra parte con efecto desde 2010, se crea un tipo progresivo, estructurado en dos tramos para la base del ahorro, dejando los rendimientos hasta 6.000 euros gravados

---

<sup>38</sup> Existía un diferencial superior al 4% entre las comunidades con tipos marginales máximos más elevados (Cataluña) y las más reducidas (Madrid y La Rioja), que incide en la determinación de la residencia -véase más adelante-.

al 19%, mientras que se fijaba el tipo superior al 21%. Situación que se agravaría con la reforma de 2011, fijándose cuatro tramos desde los 6.000 hasta los 24.000 euros y superiores, con tipos de 21, 25 y 27%. Pero la nueva reforma no acabaría ahí, se creó un nuevo tramo del IRPF para rentas superiores a los 300.000 euros, incrementándose el tipo marginal mínimo desde el 24,75% hasta un 52% para este último tramo. Estas modificaciones se ampliarían por las disparidades en los distintos tramos autonómicos.

Pese al objetivo declarado de un mayor esfuerzo para enfrentar el proceso de ajuste fiscal de nuestras cuentas públicas, no parece que dicha reforma alcanzase unos resultados medianamente satisfactorios. Destacan Aguado, Rubio Guerrero, Romero Jordán y Sainz (2013), que esta subida del IRPF no fue la alternativa más apropiada, pues provocó como cualquier impuesto directo un sensible descenso de la actividad económica. Se produjo un descenso fuerte de la renta disponible, y en consecuencia del consumo, lo que limitó la eficacia de la subida del IVA. La recaudación fue un 45% menor<sup>39</sup> de lo esperado, rodando los 3.000 millones frente a los 5.088 millones esperados.

Tras esta batería de medidas, ha habido un aumento generalizado de la presión fiscal, pese a la fuerte caída que ha tenido el Producto Interior Bruto. Aún con el carácter extraordinario de estas políticas dirigidas a cubrir el desequilibrio presupuestario, no se ha conseguido cubrir unos gastos que no han parado de crecer, tanto financieros (intereses de deuda pública, que han supuesto nuestra primera partida de gasto en 2011 y 2012, alrededor de un 33% del total de los presupuestos) como no financieros (subsidijs de desempleo y gasto en pensiones, que constituyen los mayores esfuerzos adicionales del presupuesto). El IRPF ha recaudado 72.662 millones en 2014, situándose en niveles ligeramente superiores a los máximos de 2007. Pese a estos datos, el sistema en su conjunto no ha podido recuperar los niveles de recaudación previos. No obstante se re suele recordar la naturaleza temporal de esta configuración del IRPF, lo que ha motivado ciertos cambios correlativos a la mejora del contexto macroeconómico.

Con la Ley 26/2014, se materializó la última reforma que hasta el momento presenta el sistema fiscal español, entre cuyos objetivos según su exposición de

---

<sup>39</sup> Sanz y Romero Jordán (2012) calcularon dicho impacto en la recaudación teniendo en cuenta el efecto disuasorio en los individuos y en la actividad económica, por lo que pese al repunte en la recaudación, se entiende que el IRPF perdió parte de su potencial.



motivos, está el apuntalar el proceso de recuperación económica mediante una ligera reducción de la presión fiscal a medida que van mejorando las condiciones de financiación de nuestro sector público. No obstante dicha reforma, aunque estima una cierta pérdida de la recaudación, pues busca una reducción de los tipos más altos, está centrada en la eliminación o reducción de beneficios fiscales que permitan ensanchar las bases imponibles del impuesto, siguiendo en cierto sentido las recomendaciones del Informe Mirrlees (2011) y del Informe de la Comisión de Expertos convocados para el estudio de esta reforma –Lagares et al. (2014)-.

En línea con lo anterior, se han ido realizando reformas en aquellos aspectos más controvertidos en el actual tráfico jurídico. Por ejemplo, se ha establecido la tributación por cese o despido del trabajador, medida que parte de la doctrina, venía reclamando con el fin de atacar las posibles situaciones de fraude que pudiesen originarse, con un mínimo exento de 180.000 euros. Se han suprimido parcialmente los coeficientes de abatimiento y corrección monetaria o la exención sobre los primeros 1.500 euros de dividendo. Pese a este último cambio, se busca un mayor fomento del ahorro a largo plazo: existe una exención para mayores de 65 años de las plusvalías destinados a la constitución de la renta vitalicia o en los rendimientos de las denominadas fórmulas de ahorro a largo plazo. La tributación de la base del ahorro, se divide en tres tramos de 6.000, 50.000 y superior a este último con unos tipos del 19, 21 y 23% respectivamente, manteniéndose el esquema dual en el IRPF.

Además se establece un *exit tax*, por los incrementos patrimoniales obtenidos por el contribuyente residente en España en 10 de los últimos 15 años, una vez que estén dispuestos a abandonarlo. Se ha producido un incremento de la tributación por las rentas en especie, así como se ha aumentado el gravamen de las rentas irregulares. Se han buscado solucionar cuestiones de fuerte sensibilización social, como es el caso de la exacción de la ganancia patrimonial a consecuencia de la dación en pago. Además se han introducido innovaciones en nuestro sistema, como el impuesto negativo sobre la renta para familias numerosas o con personas discapacitadas a su cargo, tanto en el caso de ascendientes como descendientes, recibiendo 1.200 euros anuales distribuidos en 12 cuotas mensuales. Adicionalmente se incluye un aumento de los mínimos familiares en el IRPF de hasta el 32%.

Por último, apuntando las novedades en relación a los tipos impositivos y las escalas de gravamen. Vemos una reducción significativa hasta niveles del 43%, al final del periodo de ejecución<sup>40</sup> de la reforma de los tipos marginales máximos, y una minoración de la tributación en el caso de las rentas medias y bajas, esto es, con rentas inferiores a 24.000 euros. En consecuencia se ha producido una rebaja impositiva cuasi generalizada (72% del total de los contribuyentes). No obstante esa bajada se ve moderada, con una reducción de las escalas de gravamen a cuatro tramos, reduciendo el tramo para el cálculo del tipo marginal máximo hasta 60.000 euros, lo que implica introducir dichos tipos marginales a segmentos de renta que hasta ahora no se encontraban en estos.

### **5.3 ANÁLISIS DEL IRPF EN LA ACTUALIDAD**

Es interesante en la retrospectiva del apartado anterior, observar la evolución de nuestro impuesto sobre renta personal como una adaptación de su diseño a las condiciones cambiantes de la economía al compás de otros países de nuestro entorno, todos ellos influenciados por las distintas recomendaciones que la literatura científica nos ha brindado en cada momento.

En la actualidad, en relación a la imposición óptima, existen una serie de recomendaciones y medidas que se han ido teniendo en cuenta. El informe Mirrlees (2011) habla de la necesidad de abordar el impuesto sobre la renta personal de manera conjunta al resto de figuras, actuando sobre la globalidad del sistema, por lo que este último ha de ser suficiente, esto es, ha de obtener una recaudación entre el 30% y el 50% del PIB, niveles entre los que se mueven la mayoría de las economías desarrolladas. Además ha de estar adaptado a las características y el modelo de la economía nacional y, como decía ya la doctrina clásica, velar por la eficiencia y la neutralidad. Por otra parte, enfatiza la relevancia de la simplicidad impositiva, por cuanto que a mayor sencillez, mayor será la equidad horizontal al dejar menos posibilidades a la arbitrariedad. Se defiende un impuesto estable, que reduzca incertidumbres y facilite la toma de decisiones a largo plazo. En esta configuración el IRPF ha de velar por la progresividad global del sistema sin que esto suponga la necesaria progresividad en cada figura impositiva, y por la transparencia de la imposición, que permita concienciar al contribuyente del destino de su esfuerzo fiscal.

---

<sup>40</sup> La reforma 26/2014 estaba configurada con un periodo de implantación progresivo en los ejercicios 2015 y 2016. Sin embargo la aplicación del segundo periodo se ha adelantado, adelantándose los tipos impositivos de 2016 a partir del 1 de julio de 2015.

Desde una perspectiva más americana, Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009), resume que un sistema fiscal que ha de encarar los retos de la segunda década del siglo XXI ha de caracterizarse por: unos tipos marginales sobre las rentas altas reducidos, aunque sea necesaria cierta progresividad, esta no puede disuadir la entrada de un capital con gran movilidad; un mínimo exento significativo que tenderá al óptimo, cuánto mayor sean las disparidades de renta antes de impuestos; una clara atención a la equidad horizontal; y, por último, una tributación reducida de las rentas del capital.

Esta serie de recomendaciones han tenido en general bastante éxito, como vimos en la tendencia general de los tipos marginales más altos y en la simplificación en impuestos que se ha dado en la mayoría de los países de la Unión Europea. Muestra de ello es que incluso en los ejercicios iniciales de la presente crisis económica, como eran los años 2009 y 2010, se han producido reducciones tanto en el tipo como en la base imponible en más de la mitad de los miembros de la Unión. Aunque Piketty y Zucman (2013), ya han advertido de la pérdida de peso de la imposición directa, más en un contexto como el actual con una marcada menor distribución de la renta<sup>41</sup>. Mientras los impuestos indirectos, fundamentalmente el IVA, se han visto incrementados en 8 países.

Centrándonos en nuestro IRPF, creemos que si bien la redistribución y la eficiencia han sido tradicionalmente objetivos prioritarios, la suficiencia hoy día se ha convertido en una meta de vital importancia. De acuerdo a este último principio, tendríamos un potencial recaudatorio claramente menor al de otros países de nuestro entorno. En el año 2012, se situaba en dos puntos inferior a la media comunitaria<sup>42</sup> - véase figura 5.3.1.-. Hasta el año 2014, pese a la subida de impuestos, la recaudación era inferior a los niveles de 2007. Los países con mayores ingresos fiscales eran Bélgica (12,7 %), Italia (12,2 % y Reino Unido (9,6%). Frente a estos, España se sitúa entre los que menos recaudan, un 7,7%, junto con Grecia (6,9%) y Portugal (5,9%).

Ante esta situación, Conde-Ruiz, Díaz, Marín y Rubio Ramírez (2015) se plantean posibles causas de este deterioro. Cuestionan la interpretación de que sea un problema de progresividad, pues el nivel de presión fiscal es de los más altos de Europa, por encima de países como Francia, Reino Unido, Italia o Alemania. Así, la

---

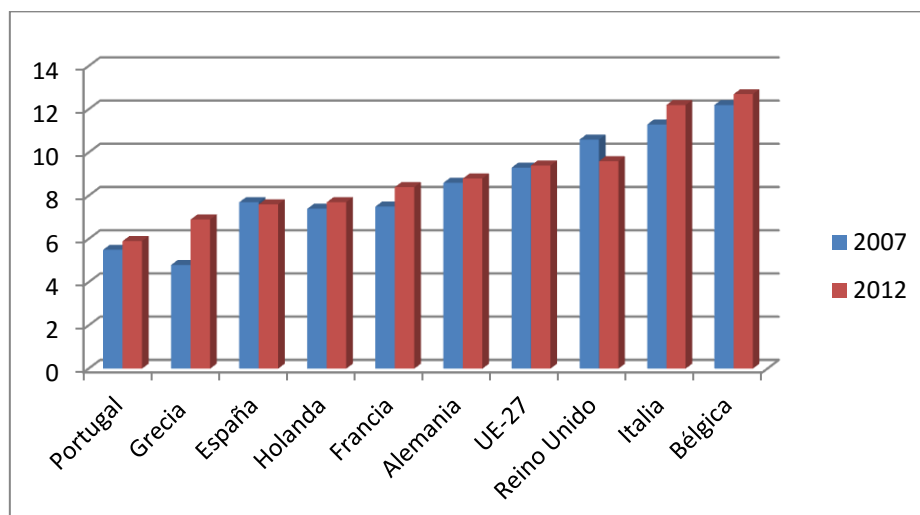
<sup>41</sup> A excepción de Dinamarca e Irlanda, todas las economías, incluidas las recién adheridas economías del Este de Europa, han presentado un repunte de la desigualdad.

<sup>42</sup> No obstante, en los años previos a la crisis económica, estábamos en niveles similares a los de la Unión Europea, recordemos que solamente entre 2007 y 2009 se produjo una reducción del 12% en la recaudación.

problemática residiría, en que esos tipos marginales más elevados recaudan menos, al ser nuestros niveles de renta también sensiblemente menores (Berechet, 2015).

Se apuntan en el reciente *paper* de FEDEA (2015) sobre la reforma fiscal, buena parte de las tesis más en boga en los últimos años. Estiman que la anémica recaudación se produce a raíz del gran número de bonificaciones fiscales que han llegado a representar hasta un 15% del volumen total de la recaudación, a lo que hay que sumar sus efectos negativos al incrementar la complejidad del impuesto y el coste de administración del mismo, así como suponen un mayor aliciente para el fraude. Asumiéndose también un perjuicio en función de criterios redistributivos, de forma ponderada se apreciaría que los contribuyentes más ricos, se ven favorecidos por el 29% de los beneficios fiscales, y haciéndolo más extensivo se obtiene que la mitad de los contribuyentes de rentas más elevadas disfrutan del 80% de las mismas. Especialmente lesivas estas reducciones y deducciones se dan en los planes de ahorro a largo plazo. Así proponen una eliminación de la mayor parte de las deducciones, labor que contribuiría a una mayor progresividad material del impuesto.

**Figura 5.3.1.: Recaudación IRPF en relación al PIB (2007-2012).**



Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de la Comisión Europea (2015).

### 5.3.1. Tipos impositivos marginales

Una de las cuestiones en las que más se ha centrado la fiscalidad en los últimos años es en los efectos de los tipos marginales y su incidencia en la actividad económica, y por ende en la recaudación. Existe cierta evidencia empírica (Gemmel et al., (2011) y

Arnold et al., (2011) de que tipos marginales elevados en el impuesto sobre la renta afectan negativamente a la recaudación. Atendiendo a estas consideraciones, Sanz (2013) considera que nuestro IRPF precisamente adolece de todos esos defectos que restringen seriamente su potencial recaudatorio, sin que esto signifique una mayor eficiencia. Los principales defectos del actual IRPF, a su juicio, es que presenta tipos marginales excesivamente elevados y una bases imponibles injustificadamente poco extensas, así como unos tipos medios no optimizadores, que todavía podrían experimentar mayores subidas sin que esto implicara un descenso de la recaudación. Por todo ello, habría que reducir los tipos para que se encontrasen en un margen optimizador, que estima en el 35,04% en la base general, pero que podría oscilar hasta niveles del 40%, a la vez que se aumentan más los tipos medios sobre todo buscando la suficiencia económica en el actual contexto.

Arrazola et al. (2014), ha presentado una datos de elasticidades de la renta sobre la base liquidables muy elevadas, que se moverían en torno a 1,57 atendiendo de forma global a todos los tipos de renta. No obstante López Laborda y Onrubia (2014) relativizan estas cifras, pues superarían en mucho los resultados obtenidos en otros países de nuestro entorno. Estos autores consideran más adecuada una elasticidad de alrededor del 0,43-0,45, esto es, que ante un descenso de los tipos marginales que permitiera un incremento de la renta neta en un 1%, la renta gravable aumentaría entre un 0,43 y un 0,45%. Para estos niveles López-Laborda et al. (2014), estiman que el tipo marginal máximo no debería ser superior al 50%.

Un primer esfuerzo clarificador parece apuntar al carácter fuertemente distorsionante, con un efecto recaudatorio menor, de los tipos marginales más allá de estos límites, por lo que sería muy recomendable una modificación en ese sentido, las últimas reformas adelantadas reducen ligeramente los tipos marginales tras la subida experimentada en 2011, para situarnos en niveles próximos a los previos a la crisis. La fiscalidad dinámica apunta en seguir en esa línea tras el cambio de ciclo.

De cara a afrontar la suficiencia financiera, hemos de buscar los tipos maximizadores de la recaudación, y también atender a aquellas situaciones proclives a determinar una mayor o menor elasticidad de la renta gravable. Díaz-Caro y Onrubia (2015) han obtenido que la edad, el número de hijos declarantes o el obtener rendimientos del capital así como los incrementos patrimoniales, determinan un aumento de las elasticidades, algo que ha de estar presente al abordar cualquier reforma en la estructura del impuesto, coincidiendo en gran parte con los resultados de Onrubia y Sanz (2009).

Entre las que influyen negativamente en la variación de la renta gravable se encontrarían la obtención de rentas por actividades económicas, y la aportación de renta al hogar en matrimonios por el principal declarante. Por otra parte, de acuerdo a lo expuesto por la literatura científica en los últimos años, la elasticidad es superior en el caso de las mujeres así como en el caso de los individuos que no presentan cargas familiares, así como la elasticidad compensada es decreciente en relación a la edad.

Como vimos anteriormente la cuestión de la elasticidad, tiene un papel importante en el análisis de la economía de la imposición, especialmente debido al enorme peso de las rentas del trabajo personal, un 75% de media en las economías de la OCDE. No obstante, no podemos centrarnos exclusivamente en dicho instrumento a la hora de analizar el comportamiento ante variaciones impositivas. Como apunta Saez (2012), la planificación fiscal del ahorro personal o la inversión en una u otra clase de activos, condicionan también el comportamiento de los contribuyentes, incluso por delante de las variaciones en la oferta de trabajo o la actividad emprendedora, por lo tanto se producen costes de eficiencia mayores a los inicialmente estimados.

### **5.3.2. La imposición sobre los rendimientos del trabajo**

Otra aspecto a tratar, es la excesiva carga que tiene el IRPF sobre la rentas del trabajo, suponiendo el 90% de las fuentes de renta gravadas. Si a esto le sumamos el peso de las cotizaciones sociales, observamos una fuerte concentración sobre la imposición al trabajo, en una economía que paradójicamente busca fomentarlo activamente ante las elevadas cifras de desempleo. Mckee, Visser y Saunder (1986)<sup>43</sup>, desarrollan el concepto de tipo marginal efectivo sobre la renta del trabajo. De este instrumento se han podido extraer una serie de datos: la media de la última década sitúa a la economía española entre las que presenten tipos efectivos cercanos a la media europea. Sin embargo en el año 2012, por ejemplo, en uno de los más profundos de la crisis económica el tipo efectivo en nuestro país era del 63,83% por encima de la media de los tres países intervenidos (61,31%), siendo estos los que más duramente estaban enfrentando un proceso de consolidación fiscal. Aunque seguía siendo inferior al de Alemania (68,28%) y sobre todo, Francia (77,42%). Siendo, por otra parte, las

---

<sup>43</sup> Podemos sintetizarlo como:  $t = \frac{C}{W/p}$ ; Siendo  $t$ , el tipo de gravamen efectivo sobre el trabajo;  $W$ , el salario nominal;  $p$ , el nivel de precios y  $C$ , la diferencia impositiva generada. Esta último, es el producto de la diferencia entre el coste neto del salario y el rendimiento efectivo del trabajo después de impuestos.

cotizaciones sociales a cargo del empleador de las más elevadas, a excepción de países como Italia, Suecia o la propia Francia.

### **5.3.3. El mínimo personal y familiar**

El mínimo, es entendido como aquella parte de la renta destinada a cubrir las necesidades fundamentales de una unidad familiar. La atención a una pluralidad de circunstancias tanto de carácter personal, especial, como familiar, es vital a la hora de asegurar la progresividad real del impuesto. El objetivo de esta exención es la determinación real de la renta disponible del contribuyente, por lo que habrá de considerar los familiares a cargo así como las diferentes circunstancias personales que presentan los miembros de esa unidad familiar, influyendo todo ello en la capacidad de pago.

Como vimos en la sección anterior, el mínimo ha sufrido variaciones en las reformas anteriores, así en un inicio figuraba con mínimo exento mientras que en la actualidad figura como deducciones en la cuota. Algunos autores como Sanz (2013), y Lagares et al. (2014), apuestan por una vuelta al modelo de renta disponible de la reforma de 1998, deduciéndose en la base imponible, pues aducen que los mínimos deducibles en la cuota que se presentaban en la actualidad para permitir un mejor análisis de las situaciones reales y su impacto en la recaudación. No obstante, otros como Díaz-Caro et al. (2013), apuestan por el notable efecto redistributivo tras el cambio, llegando a superar la mitad de su potencial, de acuerdo a los cálculos realizados, debido principalmente a la redefinición de los supuesto de aplicación, por lo que, en principio, se consideraría una reconfiguración como contraproducente en términos de igualdad.

### **5.3.4. Exenciones, bonificaciones y deducciones**

En las numerosas alternativas que existen de simplificación del impuesto, a través de la eliminación de exenciones, reducciones y bonificaciones, hemos de aclarar que gran parte del efecto redistributivo en el IRPF procede de dichos beneficios. Así, en el IRPF dual actual, hablan Díaz-Caro, Onrubia y Pérez Mayo (2013), de que el mínimo personal y familiar representa aproximadamente la mitad del efecto redistributivo directo, distribuyéndose de manera semejante en todas las fuentes de renta, excepto con una menor tributación en las rentas de capital. Por otra parte, las reducciones por rendimientos del trabajo constituyen aproximadamente la cuarta parte. De ahí la

importancia de esos beneficios a la hora de observar el resultado global del impuesto a efectos de la equidad.

### **5.3.5. Nuevas alternativas de imposición: El impuesto lineal**

La introducción de un sistema de *flat tax* en el IRPF ha sido comentado por Álvarez García (2014), Aguado et al. (2013) y Sebastián (2015). Estos aducen que pese haber tenido unos resultados generalmente positivos en las economías del este de Europa<sup>44</sup>, pues han experimentado un fuerte ingreso de la recaudación, a la hora de implementar un sistema recaudatorio completamente nuevo en las economías con sistemas fiscales asentados plantea serios problemas su adopción. La progresividad del impuesto sí podría conseguirse a través de una elevación del mínimo exento, a la vez que, se reduciría un enorme coste relacionado con la mayor simplicidad del impuesto. En atención precisamente a la equidad vertical, Atkinson (1995), formula que los efectos de simplificación y eficiencia tendrían repercusión también en las rentas menos favorecidas, por lo que el impuesto lineal habría de combinarse con un impuesto negativo sobre la renta que permitiría transferir recursos a aquellos contribuyentes situados por debajo del umbral del mínimo exento.

Pese a ello nos encontraríamos, en opinión de Aguado et al. (2013), en un contexto de claros beneficiados y perjudicados tras la eventual reforma, especialmente las clases medias que habrían de soportar una carga mayor, mientras que Durán (2003), tras varias investigaciones empíricas, considera que un impuesto lineal podría ser tan progresivo como el IRPF previo al sistema dual. Por otra parte, sus efectos recaudatorios en el contexto de consolidación fiscal presente, hacen descartable su aplicación en los próximos años. Sí parece más factible las propuestas planteadas<sup>45</sup> en el informe Mirrlees (2011), o Lagares et al ((2014), como una aproximación vía reducción de tramos de renta existentes en el IRPF.

### **5.3.6. Nuevas alternativas de imposición: El IRPF dual**

En relación a las últimas modificaciones del IRPF en 2006, la introducción del sistema dual<sup>46</sup>, ha recibido críticas dispares, sobre todo en relación a los criterios de

---

<sup>44</sup> El impuesto lineal sobre la renta personal ha sido introducido en los últimos lustros en Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia, Rumania, Estonia Letonia y Lituania.

<sup>45</sup> Otra aproximación interesante, es el sistema dual noruego, que mantiene un tipo proporcional en la base general -véase en Durán Cabré (2003)-.

<sup>46</sup> Recordamos que en el sistema dual, la base se separa en dos componentes la base general sometida a un tipo progresivo y la base del ahorro sobre la que se impone un tipo proporcional, que suele coincidir con el tipo inferior a las rentas del trabajo, que ha de coincidir, con el tipo del Impuesto de Sociedades.



equidad. Los principales objetivos de estas propuestas son rebajar la imposición sobre las rentas de capital, en el contexto de creciente internacionalización y libertad de movimientos del mismo y hacer más sencilla su imposición mediante el establecimiento de tipos proporcionales, aunque esto se haya matizado, mediante la implantación de varios tipos progresivos. Boadway (2004) y (2010) remarca su notable importancia en la configuración futura del impuesto, pues dota del grado de progresividad adecuado a cada fuente. De esta manera grava en menor medida el consumo futuro, que la imposición comprensiva, aunque que con mejores probabilidades de éxito.

Los inicios de este sistema los encontramos en Suecia (1991), Noruega (1998) y Holanda (2001) y progresivamente se ha ido extendiendo en las economías de la Unión Europea, dando un trato más favorable a las rentas de capital frente a las del trabajo en el actual entorno de libertad de movilidad de capitales. Reseñan Ruiz- Huerta et al. (2011), que entre sus ventajas se encuentran los menores costes administrativos y de cumplimiento, ya que al recaudarse vía retenciones, su control posterior es más fácil sin necesidad de un mayor ajuste. Además Álvarez García (2014), así como Aguado et al. (2013), y Díaz Caro y Onrubia (2015), hablan de una serie de beneficios de este sistema, como son: una mayor neutralidad ante la inversión en activos alternativos, la reducción de las economías de opción entre IRPF y Sociedades, así como una fiscalidad más laxa para el capital mobiliario, evitando que este se deslocalice a economías más flexibles.

Entre las principales desventajas se encuentran: una menor progresividad del impuesto, con sus consiguientes efectos sobre la igualdad en la distribución de la renta, así como su problemática en relación a las rentas mixtas del trabajo y del capital al fomentar la evasión fiscal, con la propensión a convertir las rentas del trabajo en rentas del capital mediante la constitución de sociedades.

Este último problema, se ha intentado corregir en el caso de las rentas mixtas, por ejemplo, en el caso de Noruega, que regula que la rentabilidad correspondiente al capital en el caso de los trabajadores autónomos será el tipo de interés de los bonos a cinco años más un 4%, mientras que el resto de beneficios reciben el mismo tratamiento que la imposición al trabajo.

Atendiendo a la eficiencia y a la elasticidad de la renta gravable en el actual sistema dual del IRPF español, Díaz-Caro y Onrubia (2015), han estudiado sus efectos. La primera conclusión a la que llegan, es que produjo un aumento del exceso de

---

Aunque el sistema español está sometido a restricciones, principalmente evita este tratamiento preferencial a las rentas del capital inmobiliario y a las ligadas a las actividades económicas.

gravamen y también de los costes de bienestar, al darse un mayor coste marginal de los fondos públicos, especialmente en el primer tramo de renta gravable, que han experimentado un aumento del 25% por cada unidad adicional de recaudación. Para los restantes tramos el aumento fue considerablemente más reducido: un 0,03%, un 0,04% y un 0,01% respectivamente.

Esta diferencia en detrimento de los contribuyentes del primer tramo se explica, de esta manera, debido al aumento del tipo marginal mínimo que pasó del 15 al 24% en 2007, por la reconsideración del mínimo personal y familiar que perjudicó especialmente a este segmento, así como, por la reducción del umbral de renta a tributar. Además la reforma implicó una subida del tipo medio efectivo, con un efecto renta con valores negativos próximos a 0,18; similares a los de otras economías de nuestro entorno. No obstante, la elasticidad global se sitúa en un rango entre 0,41-0,43, equivalente a la moda obtenida en los periodos anteriores, de lo que no se deduce una elasticidad menor significativa.

En lo que se refiere a los tipos marginales óptimos, las estimaciones que aportan señalan que los tres primeros tramos del IRPF de 2006, 15%, 24% y 28%, respectivamente, presentaban una imposición maximizadora de la recaudación tras la reforma, mientras que los dos superiores (37% y 45%) se situaban por encima del máximo. De esta manera, apuntan una vía de reducir los incrementos en los costes de bienestar podría haber sido una posible modificación de la estructura de tipos marginales.

En lo relativo a la equidad, aunque de acuerdo a Ruiz-Huerta et al (2011), los resultados podrían ser positivos, la experiencia en las economías escandinavas no son concluyentes. En Dinamarca, se restringió tras su aplicación a los dividendos, debido a su impopularidad. En Suecia, se observó una pérdida del poder redistributivo del impuesto, a pesar de su nulo efecto en la recaudación. Mientras en Noruega, su aplicación fue en parte como reacción a la deslocalización de activos, tras su aplicación en los dos países anteriores y, de acuerdo a los estudios en la materia, sus efectos fueron positivos en cuanto a menores costes administrativos y de cumplimiento, y neutrales en relación a la equidad. Los resultados en Finlandia parecen haber sido similares.

Por otra parte Díaz-Caro, Onrubia Fernández y Pérez Mayo (2013) nos hablan de las recomendaciones académicas de implantar el sistema dual en países como Suiza, Canadá o Reino Unido, señalando en algunos casos sus efectos positivos, tanto desde la eficiencia como desde la equidad. Por otra parte, a través de las estimaciones que realiza

llega a una serie de conclusiones para el caso español. En relación a la progresividad, a través del Índice de Kakwani<sup>47</sup>, y al efecto redistributivo, a través del Índice de Reynolds-Smolensky<sup>48</sup>, obtiene que el IRPF posterior a 2006 presentaba un efecto redistributivo un 1% inferior, variación que achaca a la pérdida de poder recaudatorio (3,9%) del IRPF tras el cambio, mientras que en términos globales la progresividad se incrementó en un 3,8%. Además, analiza que a lo largo de todos los tramos de renta gravable el IRPF implantado se manifiesta de forma progresiva, conduciendo a una reducción de la desigualdad. De aquí se deduce que en el caso español tampoco se hace incompatible el sistema dual, con una mayor progresividad, pues al concentrarse los activos de la base del ahorro en los segmentos de renta más elevados, presentan una mayor carga en el tipo proporcional, a la vez que cuenta con el resto de activos bajo un gravamen progresivo. De lo que se deduciría, que el resultado global dependería del tipo de renta, es decir, de las proporciones entre la renta que tributa a un tipo progresivo frente al proporcional.

Por otra parte, en relación a la tributación de cada fuente, en comparación con el periodo anterior, se observa un mayor aumento de las rentas del trabajo (3,13%) mientras que las rentas de capital experimentaron un fuerte descenso (13,81%), manteniéndose el resto constantes. Además se destaca una sensible reducción en la concentración de las rentas de capital cercana al 8%. Por otra parte, el mayor efecto redistributivo, seguiría dándose en las rentas del trabajo (77,4%), mientras que las rentas del capital tienen una menor participación (7,8%), y las rentas de actividades económicas no varían de forma significativa.

En el IRPF posterior a la reforma, con arreglo al análisis de los efectos redistributivos por fuentes de renta, vemos que las rentas de actividades económicas son gravadas con un mayor progresividad, sin embargo su escaso peso relativo en la progresividad global (10,3%), reduce su impacto equitativo. De ahí que sean las rentas del trabajo las que tengan mayor protagonismo (82,4%), mientras que las rentas del

---

<sup>47</sup> Podemos expresarlo como:  $P^k = 1,0 \int [Lx(p) - L^*T(p)] * dp * 2 = CT - GX$ , donde  $Lx$ , es la distribución de la renta antes de impuestos;  $Lt$ , la distribución de las cuotas impositivas;  $Gx$ , representa el Índice de Gini antes de impuestos y  $Ct$ , el grado de concentración de las cuotas. Así, si el resultado es positivo indica progresividad, si es nulo muestra proporcionalidad y si es negativo expresa que la figura impositiva estudiada tiene efectos regresivos.

<sup>48</sup> Este Indicador ha sido expresado como  $P^{RS} = 1,0 \int [Lx - T(p) - LX(p)] * dp * 2 = GX - GX - T$ , en la que  $Lx-t$  es la distribución de la renta después de impuesto y  $G_x$  es el índice de Gini tras la imposición. En este caso, los valores están entre 0 y 1, suponiendo el primero un nulo efecto redistributivo y el segundo, un efecto total.

capital fueron las que menos efectos presentaban, reduciendo su participación en la progresividad global a la mitad hasta un 7,3%.

En cuanto al tipo medio efectivo, distinguimos un aumento a lo largo de todos los niveles de renta. Por deciles de renta se observa que a partir del sexto decil no se consigue una reducción en el tipo medio efectivo, aunque el tipo medio efectivo global descendiese ligeramente en el último centil, debido a que las rentas del capital eran gravadas progresivamente y pese al tipo proporcional del 15% de la hasta entonces base especial para los incrementos patrimoniales.

En definitiva, tras la reforma no se observan significativos movimientos desde las rentas del trabajo para su elusión figurando como rentas de capital, siendo la tributación sobre las primeras la que dota con notable diferencia de mayor progresividad al sistema y produce mayores efectos redistributivos. Díaz-Caro et al. (2013), argumenta que el papel de las reducciones supuso un tercio de la progresividad del IRPF y un 20% de su capacidad redistributiva. Mientras que las rentas del capital aunque se vean sometidas en su mayoría a un tipo proporcional presentan escasos efectos sobre la progresividad y la redistribución del producto final. En cuanto al número de escalas de gravamen la reforma reduciría el efecto redistributivo aunque en menor medida que su contribución a la progresividad global, aunque se afirma que los trasvases entre los diferentes elementos de la estructura dual compensan estas variaciones. A la vista de esta evidencia empírica no se presentan cambios significativos atendiendo a criterios equitativos en la dualización del sistema del IRPF español a partir del año 2006, conclusiones similares a las presentadas en las simulaciones de Durán (2003). Por otra parte, es cierto que sí se produjeron movimientos relevantes en relación a la distribución de las cargas entre las distintas fuentes de renta, para sujetos con capacidades de pago semejantes.

En lo que tiene que ver con la equidad horizontal, Díaz-Caro, Onrubia y Pérez Mayo (2014), han realizado una serie de estimaciones. La implantación del sistema dual ha conllevado un incremento de la dispersión de los tipos medios efectivos. La modificación de las rentas del capital de pasar de un tipo progresivo al tipo proporcional, que inicialmente se situó en un 18%, permitió una reducción del tipo medio efectivo, especialmente en los contribuyentes con niveles de renta superiores al nivel de 60.000 euros. A partir de los cuales se quiebra la senda decreciente de la

elasticidad de la renta gravable. De esto se deriva un descenso notable de la equidad horizontal, pues se ha producido un aumento de la dispersión de los tipos efectivos para niveles de renta similares.

Por tanto, si el tipo medio efectivo es el factor determinante, y observamos un ascenso de la dispersión entre la renta gravable y la renta neta, vemos un claro efecto del sistema dual en un aumento de la inequidad horizontal, siendo este uno de los mayores hándicaps del esquema dual.

### **5.3.7. Progresividad en el contexto de las CCAA**

Por otra parte en relación a la progresividad fiscal interterritorial, está directamente relacionada con el reparto más igualitario de la carga fiscal, tratándose de recaudar con eficiencia, pidiendo un mayor esfuerzo a quienes gozan de mayores recursos. Pese a ello, su aplicación de manera sustancialmente diferente por parte de las comunidades autónomas lleva a una clara distorsión de la actividad económica. Así por ejemplo entre las comunidades con un tramo de IRPF más bajo (La Rioja y Madrid) y la que presenta un tramo mayor existe una diferencia en el tipo marginal superior de hasta 4 puntos. También se han producido varias distorsiones en la creación de varias deducciones por parte de las CCAA: en 2011 llegaron a un total de 169, deteriorando la suficiencia económica de sus competencias tributarias, en aras de una mayor atracción de activos. Esto ha conducido a la aplicación de criterios fiscales en la asignación de recursos, y por tanto a una pérdida de eficiencia, sobre todo en la fijación del criterio de residencia, de lo que se deduce que sería aconsejable una mayor coordinación entre las CCAA, sobre todo, en un contexto en el que hemos de buscar con especial interés la suficiencia de las haciendas autonómicas. Sin embargo, parece poco factible que se produzcan cambios que sigan esta recomendación.

### **5.3.8. El IRPF y el nivel de precios**

En otro orden de cosas, es conveniente destacar el efecto de la inflación. A pesar de que en el actual contexto económico no parece verdaderamente significativo, debe tenerse en cuenta en el rediseño del impuesto sobre la renta personal, pues este ha de gravar la capacidad real. Como es sabido el efecto de una subida de precios es, *ceteris paribus*, el aumento de las obligaciones tributarias del contribuyente, al incrementarse el valor nominal de la renta, por lo que se le considera como un impuesto silencioso a mayores. Por tanto, cualquier reforma futura ha de conllevar unos mecanismos de revisión de este impuesto, que eviten subidas de impuestos de hecho vía aumento de los

precios, a fin de dotarse de un tributo más transparente y minimizador de las distorsiones que la inflación origina. Sin embargo, como señala Albi (2009), el mantenimiento de deducciones en valores nominales podría contribuir en mayor medida a la suficiencia económica, aunque esta medida tuviera un carácter transitorio.

A pesar del leve crecimiento del nivel general de precios en los últimos semestres, la inflación acumulada ha superado el 19%, lo que nos da una idea de la incidencia del problema. Desde 2006, la ausencia de revisión de las bases y tipos se ha traducido en un incremento de la recaudación, cuyo beneficio es dudosamente justificable en relación a la igualdad, al reducir periódicamente de facto esos mínimos exentos de tributación. Es significativo dicho incremento, sobre todo en los periodos de mayor inflación, así de acuerdo a las estimaciones de Sanz, Castañer y Romero (2009) generó en el periodo 2004-2006, una recaudación adicional superior a los 7.000 millones de euros -con una inflación acumulada cercana al 10%-.

### **5.3.9. Régimen de actividades económicas**

Al hablar de las rentas derivadas de actividades económicas ha de mencionarse el papel fundamental que desempeña el régimen de módulos para esta fuente. Pese a que recientemente ha sido duramente criticado, ha de considerarse como positivo la sensible reducción en los costes de cumplimiento para el sector de contribuyentes al que va dirigido.

La principal crítica a este régimen, por otra parte, es el potencial riesgo de fraude fiscal al cubrir algunas de las actividades más propensas a la economía sumergida. Lagares et al. (2014), entre otros, han hecho una severa crítica a este sistema de estimación objetiva por considerarlo incentivador para la creación de ciertas bolsas de fraude. Además de advertir sobre la ausencia de diferenciación en relación a la equidad, tanto vertical como horizontal.

Apuestan por su supresión, más en una época donde el empresario individual puede contar con sistemas contables ciertamente más complejos, manteniendo el método de estimación simplificada, para aquellas actividades con volumen de negocio más reducido. López Laborda et al. (2014), y Aguado et al. (2014), coinciden en la restricción paulatina de este régimen a las actividades económicas de mayor volumen, hasta su posterior eliminación con el paso del tiempo. Relacionado con el elevado número de microempresas en España, este representa un elevado coste al estar determinado por variables no directamente económicas. Además de las mayores

posibilidades de fraude que este régimen tiene, motivos por los cuales las última reformas han ido en el sentido sugerido de un restricción progresiva.

### **5.3.10. La tributación del ahorro**

Tanto el *flat tax* como el sistema dual son dos intentos de aproximación que se han dado recientemente, entre otros objetivos, con el fin de dar un trato más favorable a las rentas del capital en un contexto de creciente globalización y libertad de movilidad de capitales. Pese a sus efectos negativos sobre la progresividad y en ciertos casos sobre la equidad horizontal, como los vistos con la implantación del IRPF dual, existe un objetivo de atraer capital foráneo y promoción del ahorro personal, como fundamentos de la inversión y la creación de riqueza en una economía (Taguas, 2013). Dándose una clara correlación entre el crecimiento del PIB y la tasa de ahorro de las familias, correlación que se mantiene en los últimos años, proporcionando un fundamento teórico a esta última tendencia.

Nuestro sistema tributario, como el resto de sistemas de la Unión, concentra su esfuerzo fiscal en las rentas del trabajo, pero presenta una menor tributación de media en el consumo y una tributación sobre el capital casi un punto superior a la media comunitaria (25,3% frente al 24,4%, respectivamente). Por tanto se infiere, como señala Sebastián (2015), que tenemos un sistema que favorece claramente el consumo en detrimento del ahorro, mientras que los países con tipos al consumo más elevados, tienden estructuralmente a presentar mejores tasas de ahorro. Además la coyuntura económica de los últimos años no ha favorecido el ahorro, pues su base imponible<sup>49</sup> se ha visto sometida a subidas de tipos sucesivas, que se han rebajado ligeramente. En el periodo 2008-2012, la caída del ahorro ha sido de un 36% en promedio para todos los tramos de renta, lo que nos da cierta idea de su elasticidad, provocando a su vez una sensible reducción de la recaudación, justo en dirección contraria al proceso de consolidación planteado. Además existe un entramado de deducciones, mantenido en su mayor parte con la última reforma fiscal, que restan de simplicidad al sistema, aumentando los costes de cumplimiento, además de presentar un carácter claramente regresivo como demuestran Conde-Ruiz et al. (2015), por lo que habría de replantearse su modificación tal y como proponen.

---

<sup>49</sup> Recordemos, la principal exclusión de la misma son las rentas del capital mobiliario.

De lo anterior inferimos la importancia de buscar un marco sencillo para favorecer el ahorro, considerado globalmente (incluyendo los impuestos sobre el consumo, especiales, sociedades, patrimonio y sucesiones y donaciones en el análisis), con una tributación al menos equivalente a la media comunitaria, para la promoción de la inversión nacional. Esto no estaría limitado por el proceso de ajuste fiscal, pues el objetivo último es obtener un aumento del PIB a medio plazo que redunde en una mayor recaudación, es decir, cumplir con el principio de suficiencia.

### **5.3.11. La igualdad y la redistribución el IRPF**

Hemos aludido anteriormente al creciente peso de la desigualdad, que se ha simultaneado con una menor progresividad que presentaron los impuestos sobre la renta personal en la década anterior, al menos hasta el estallido de la crisis económica en 2008, y su traducción en una crisis fiscal (Onrubia y Picos, 2013). Así nos encontramos con que el primer instrumento que dota de efecto redistributivo al sistema tributario español, esto es, el IRPF, ha presentado mejoras recientemente pese al deterioro experimentado en la sociedad española (Ruiz- Huerta, 2013). Entre 2005 y 2011 de acuerdo a los datos obtenidos por Cantó (2013), el IPRF ha incrementado su efecto redistributivo de 11 a 13 puntos. De ahí infiere el estudio que las reformas tributarias relacionadas con el ajuste fiscal, que implicaron nuevos tramos para los segmentos de rentas más altas así como el aumento de los tipos marginales máximos, mejoraron la redistribución del sistema. Aunque a *grosso modo*, podemos intuir que las recientes reformas encaminadas en sentido contrario supondrán un retroceso.

Desde una perspectiva de la equidad de género, podemos comentar ciertos hechos, pues el IRPF es la principal política familiar, como relatan Medialdea y Pazos (2011), pues el gasto fiscal en tributación conjunta (2.610 millones de euros) es superior al total de prestaciones disponible por la Seguridad Social. Comentan la importancia de los efectos de la declaración conjunta en relación a la igualdad, pues pese a no ser obligada, en los casos de las unidades familiares que se decantan por esta vía de tributación las mujeres constituyen el segundo cónyuge sin recursos en el 90% de los casos. Así la desgravación por declaración conjunta es menor en las familias monoparentales que en las biparentales, siendo las primeras tendentes a ser compuestas por mujeres, por lo que esta declaración suele desincentivar el empleo femenino en mayor medida. De este modo al aplicarse una tarifa conjunta, tributarán generalmente de acuerdo a la estructura salarial actual, a un tipo efectivo superior al que les



correspondería. Dándose un sesgo de género, ya que tributarían a un tipo sensiblemente menor en una declaración individual. De este modo denuncia Medialdea et al. (2011) se contribuye a la perpetuación del modelo tradicional de sustentador principal y esposa dependiente.

Existen otros beneficios fiscales con carácter regresivo en la igualdad de género, la deducción por esposa dependiente es un ejemplo de ellos, pues fomentan indirectamente la permanencia de la mujer en el hogar o en la economía informal. Este fenómeno de elevados tipos impositivos implícitos que presentan las mujeres casadas, debido a las desgravaciones fiscales, se conoce como efecto penalizador del matrimonio, en palabras de Gustafsson (2005). A tenor de esta interpretación, Medialdea et al. (2011), proponen la derogación de la desgravación por tributación conjunta y la ayuda fiscal de esposa dependiente, cuyo ahorro calculan en 2.610 millones de euros. Dicha medida podría contribuir a la suficiencia, pero más allá de eso se plantea una alternativa en políticas de gasto público más eficientes, mediante la creación de un sistema de prestaciones universales por hijos, a familias monoparentales y de otra clase que permitiera un mayor grado de equidad entre sexos.

De media nuestro sistema de bienestar (impuestos y prestaciones), y concretamente el IRPF, presentan un menor componente redistributivo que el resto de países europeos, en torno a un 5% de media. Con el agravante de que más de la mitad del componente redistributivo total, es gracias al efecto de las pensiones contributivas (Cantó, 2013). Y observamos precisamente que las recientes mejoras en la progresividad, no están reñidas con la suficiencia económica al menos en el corto plazo, a raíz de los máximos históricos de recaudación. No obstante, el deseo de un mayor grado de progresividad en el impuesto sobre la renta, puede causar fricciones en relación con la eficiencia, por lo que habrán de evaluarse claramente las ventajas e inconvenientes de cualquiera de las modificaciones que se introduzcan, tanto a efectos de igualdad, sobre todo en la presente coyuntura, como de eficiencia, con el fin de garantizar el crecimiento económico.

#### **5.3.12. Propuestas y alternativas en el IRPF**

Una propuesta interesante con ánimo de simplificación del impuesto, incentivar el trabajo, fomentar el ahorro, así como de extensión de su base imponible, que repercuta en un aumento de la recaudación, es la apuesta desde Conde- Ruiz et al.

(2015), por una ampliación de las bases imponibles, eliminando la totalidad de las exenciones, menos la derivada de los rendimientos del trabajo, que recordamos que es el segundo factor de progresividad. Para contrabalancear las diferentes situaciones que podrían alterar estos cambios en los niveles de equidad, se propone un aumento del mínimo en un 45%, hasta los 5.151 euros actuales. Esto permitiría que desde el punto de vista recaudatorio fuera neutral una bajada generalizada de los tipos marginales en todo el sistema dual, incluyendo los tipos sobre la base del ahorro que se reducirían en un 15%, lo que favorece una mayor atracción de capital extranjero.

En esa búsqueda de transparencia, al igual que Lagares et al (2014), se apuesta por una eliminación del sistema de módulos, al permitir en muchas actividades donde más extendida está la economía informal, una mejor lucha contra el fraude fiscal.

En este caso Conde-Ruiz et al. (2015), parte de unas elasticidades medias del 0,44, considerando, en base a las investigaciones de los últimos años, la tributación al ahorro con una elasticidad en torno a la base sensiblemente superior (0,66). Recordando que desde luego esta elasticidad no es equivalente para todos los tramos de renta. Haciendo una evaluación de los efectos de las propuestas, los contribuyentes de mayor renta estarían llamados a un mayor esfuerzo pese a la caída de los tipos marginales más altos, debido la eliminación de numerosas exenciones en el ahorro, de naturaleza claramente regresiva, a juicio de Gascón (2013), favoreciendo una menor contribución de las rentas más reducidas.

En general implicará una mayor presión fiscal, en aquellos tramos donde las elasticidades son mayores. No obstante, esto iría en una dirección correcta no exclusivamente respecto a mayor potencia recaudatoria, sino en cuanto a la eliminación de los tipos marginales más distorsionantes, a la vez que el tipo medio se mantiene, permitiendo una estructura fiscal más simple, con el consiguiente ahorro en costes administrativos y de cumplimiento.

En definitiva ,de lo que se trata es de realizar una definición extensiva de la base imponible, que permita cumplir con el principio de suficiencia económica, aunque manteniendo el actual sistema dual, que pese a sus ciertas contrariedades en relación a la equidad horizontal, sus resultados desde su implantación han sido bastante satisfactorios (Díaz-Caro et al., 2013, Albi, 2009) <sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Más dudas podrían plantear su ampliación, con la inclusión de los rendimientos del capital inmobiliario en la base del ahorro, tal y como plantean Lagares et al. (2014).

Haciendo una verdadera evaluación coste-eficacia de las deducciones y bonificaciones, que justifiquen su mantenimiento por criterios de eficiencia o equidad. De acuerdo a esas tesis, Sanz (2014), propone la eliminación de la deducción por vivienda, que sigue suponiendo un 4,3% de la recaudación total del impuesto, de los beneficios relacionados con los planes de ahorro personal e incluso de la deducción por obtención de rentas del trabajo. Sobre esta última se argumenta que son difícilmente contrastables sus magnitudes entre los diferentes tipos de contribuyentes, dando lugar a una pauta redistributiva peculiar (Albi, 2009). De forma más moderada Lagares et al. (2014), proponen su reducción. No obstante como señaló Díaz-Caro et al. (2013), esta deducción explica más de un tercio del efecto redistributivo del impuesto, por lo que habría de tenerse en cuenta en su posible reforma<sup>51</sup>.

En otro orden de cosas, la disposición transitoria novena<sup>52</sup> ha de estar llamada a su extinción definitiva, pues pese a no darse un mayor aumento de la recaudación, contribuiría a la simplificación impositiva.

Y respecto al número de tramos, han de favorecer la simplicidad del impuesto, para López-Laborda et al. (2014), más allá del efecto visual no existen claros indicios de que un menor número de tramos reduzca los costes de administración y cumplimiento. No obstante, se puede proponer un esquema de tramos que permita favorecer la progresividad del impuesto, con un primer tramo que englobe a la amplia mayoría de los posibles contribuyentes y tener el tipo marginal más bajo para la base general coincidente con el proporcional de la base del ahorro y del tipo de gravamen del IS, como apunta Aguado et al. (2014). De esta manera pese al trato más favorable que presenta las rentas de capitales, parece existir margen de elevar la imposición sobre el ahorro para armonizarlo al gravamen del IS, aumentando su potencial recaudatorio.

Como vemos todas estas medidas están enfocadas a obtener un mejor funcionamiento del sistema tributario español, y una mayor recaudación que permita equilibrar el desajuste estructural de la Hacienda española. No hemos de olvidar, no obstante, sus posibles efectos en cuanto a la igualdad, de ahí la importancia de dotar de una fuerte política de cobertura que permita una apropiada redistribución y cohesión social, más si cabe tras el deterioro experimentado en los últimos años.

---

<sup>51</sup> Pese a ello, se propone por su sustitución por políticas de gasto público, que subsuman el papel que esta deducción presenta para dotar de una mayor equidad al sistema.

<sup>52</sup> Recordemos que esta disposición de la Ley 26/2014 ha producido una exención parcial de las reducciones derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales no afectos a actividades económicas que se hubieran adquirido con anterioridad al 31 de diciembre de 1994.

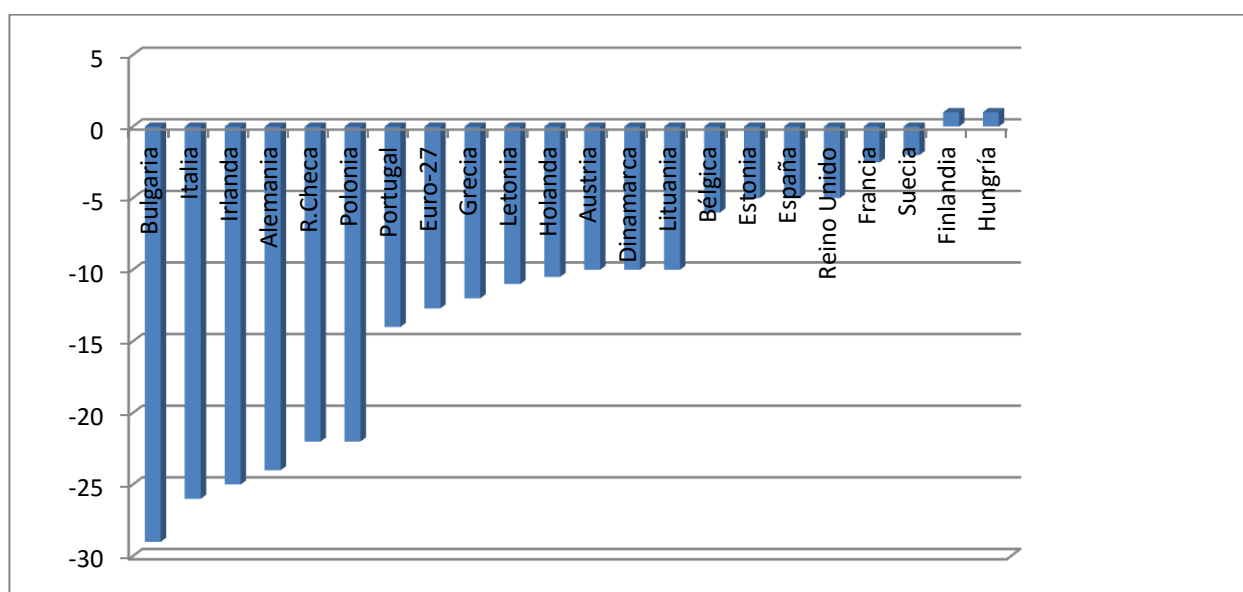
## **6. LA REFORMA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES**

### **6.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL IS**

El Impuesto de Sociedades ha experimentado una serie de cambios en los últimos años que han tenido por objeto: la eficiencia económica que busca obtener la mayor neutralidad posible en su actuación sobre la actividad económica; la equidad horizontal, buscando que similares niveles de renta efectivos contribuyan de igual manera, aunque este principio se haya visto muy distorsionado por el proceso de globalización y de deslocalización del capital; y, por último, la sencillez del impuesto que minimice los costes totales, es decir, los costes del contribuyente y los gastos administrativos (Rubio Guerrero, 2014).

Dichos principios se han traducido en una disminución de sus tipos a la vez que se efectuó una simplificación del impuesto, vía reducción de deducciones. Desde mediados de la década de 1990, y apenas sin interrupción coyuntural, los tipos marginales superiores han sufrido descensos notables, un 12,7% de media, (véase figura 6.1.1.). Conforme a Ruiz-Huerta et al. (2011), no han tenido una traslación en un aumento de la recaudación global de la renta personal, puesto que pese a la extensión de las bases, se ha producido una transferencia de las renta del trabajo a las rentas empresariales.

**Figura 6.1.1. Evolución de los tipos marginales máximos desde 1995 (%).**



Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de la Comisión Europea (2015).

En los sistemas impositivos de nuestro entorno recientemente se han dado reformulaciones: algunos países bálticos, como Estonia, Lituania, han comenzado a gravar solamente el *pay-out* societario, Bélgica solo busca gravar los beneficios puros, mientras que países como Alemania o Dinamarca buscan formas de imposición más restrictivas, no pudiendo superar los intereses deducibles ciertos límites, siendo gravados al superarlos con un tratamiento similar al de los dividendos.

Parece probable en que los próximos años se den nuevos rediseños del impuesto, especialmente debido a la necesidad de armonización comunitaria<sup>53</sup>, pues los resultados experimentados en caídas de recaudación y la fuerte competencia fiscal entre los Estados miembros por atraer capital, indican esta como una posible solución.

## **6.2. BREVE RETROSPECTIVA DEL IS**

El IS como instrumento principal de la política fiscal española, parte ya de varias décadas, pero uno sus grandes defectos es la ausencia de síntesis normativa. Pudiendo tomar como punto de referencia en los últimos lustros la Ley 43/1995, respecto de la anterior norma, la Ley 61/1978, que no incluía todos los regímenes especiales. No obstante, siguieron persistiendo reformas hasta el Real Decreto Legislativo 4/2004. Esta última ley ya venía influida por la necesidad de simplificación del impuesto y de la eficiencia en el funcionamiento, buscando la competitividad de la economía española vía disminución de tipos impositivos del 35 al 30% y la armonización con la legislación mercantil (Ley 16/2007). Por otra parte la reforma mantiene la tributación por rentas de capital con un tratamiento semejante al IRPF vigente en la época, al adoptarse, entre otras, las deducciones por doble imposición, por reinversión de beneficios o en I+ D+ i, prorrogando 5 años las anteriores.

Con motivo del proceso de ajuste fiscal iniciado, las deducciones se redujeron de forma progresiva a partir de 2011, algo que compensó parcialmente los menores tipos. Entre las principales medidas se encontraban, la restricción en la deducibilidad del fondo de comercio, la limitación a los gastos financieros y en el plazo de amortización, o la adopción de un gravamen especial sobre las rentas procedentes del extranjero que no cubren los territorios de la exención por tributación en la fuente de origen.

---

<sup>53</sup> Recientemente el gobierno francés ha planteado que sería recomendable la coordinación a nivel comunitario del IS, de cara a una unión social a nivel europeo, previamente la Comisión Europea ya había planteado propuestas de coordinación.

Finalmente, la reciente reforma del IS en 2014, principalmente ha reducido los tipos progresivamente hasta niveles del 25%, con un tramo beneficiado para pymes, a la vez que amplía las bases imponibles con la eliminación o modulación de numerosas deducciones como los gastos de difícil justificación o la limitación de la compensación de bases negativas; así como se crearon nuevos incentivos en I+D. Además de la creación de una reserva de capitalización empresarial.

### **6.3. EL IS EN LA ACTUALIDAD**

En la línea con las circunstancias descritas anteriormente, el informe Mirrlees (2011), sintetiza en buena medida los actuales fundamentos de la Academia y de la práctica internacional, que gozan de mayor influencia: de nuevo la persecución del principio de neutralidad<sup>54</sup>, el principio de competitividad que permita hacer del IS un instrumento que espolee la productividad de la producción nacional, una mayor coordinación con el impuesto sobre la renta personal, que reduzca la planificación fiscal y los casos de doble imposición, la transparencia en relación a las obligaciones del contribuyente que le permita discernir con facilidad que fuentes están sometidas a gravamen, dotando de estabilidad a la normativa, y por último, una más profunda y mejor armonización internacional, especialmente a nivel de la Unión Europea<sup>55</sup>.

En similar sentido Auerbach (2013), habla de que un entorno de elevada movilidad del capital, el papel que el IS debe desempeñar ha de ir ligado a un menor gravamen de las rentas societarias de la economía, mejorando la base imponible con el fin de conseguir una tributación efectiva en los ingresos de las multinacionales, desarrollar una cuidadosa integración de los impuestos coordinada con la vida útil de los activos.

En el ámbito nacional el IS ha de afrontar los retos descritos anteriormente, sumados al fuerte deterioro experimentado en los últimos años, consecuencia de la

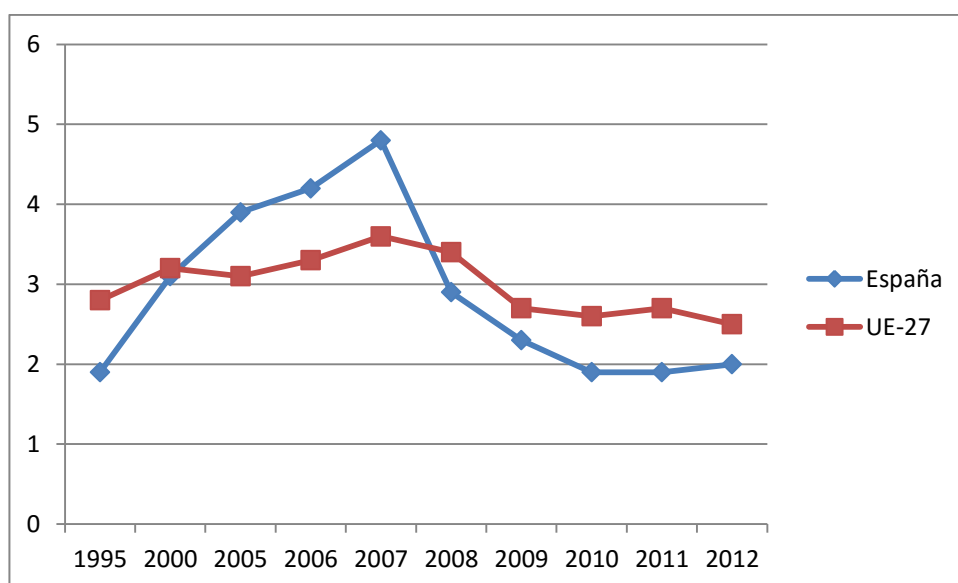
---

<sup>54</sup> Recordemos que la imposición societaria tiene una serie de repercusiones sobre el lugar de inversión, la cantidad y el sitio de declaración de los beneficios, así como de las fuentes de financiación escogidas. De ahí que, un buen diseño del impuesto será clave para lograr la menor distorsión posible en la asignación de recursos de una economía.

<sup>55</sup> Para ello, entre otros, la Comisión Europea ha propuesto: la tributación de acuerdo al principio del Estado en el que se reside, un impuesto europeo con una base única común consolidada, armonizada y obligatoria. En este contexto de competencia fiscal, los Estados sólo tienen dos alternativas emprender estrategias agresivas que atraigan nuevo capital a los Estados miembros o estrategias defensivas que eviten la pérdida de sus activos. Los efectos de dichas políticas se han traducido en una disminución severa de la recaudación de las haciendas nacionales.

contracción de nuestro producto nacional y la crisis del motor de nuestro modelo productivo (Gascón, 2014, b). Impulsado por la burbuja inmobiliaria, el IS llega a recaudar en los máximos de 2007, un 4,7% del PIB, muy por encima de la media comunitaria. Tras este, se experimentó un descenso superior al 50% hasta el año 2012, momento a partir del cual, ha vuelto a presentar leves incrementos, aunque un menor ritmo de recuperación que la media europea (véase figura 6.3.1)

**Figura 6.3.1. Evolución de la recaudación del IS, en porcentaje PIB,**



Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de la Comisión Europea (2015).

### 6.3.1. Funciones del impuesto

Desde su creación, el Impuesto de Sociedades ha tenido defensores y detractores<sup>56</sup>, no obstante, existen una serie de funciones que han sido generalmente aceptadas como son su labor de complemento al IRPF o su articulación como herramienta de política económica. La primera de ellas, es especialmente relevante debido al creciente peso de los accionistas no sujetos al impuesto de los residentes nacionales, y su utilización como instrumento de política económica. No obstante escasamente se ha logrado el objetivo, a la vista del importante volumen de beneficios generado en España que está tributando en el exterior.

<sup>56</sup> Entre sus defensores clásico se encontraron Fuentes Quintana y Valle Sánchez (1970) y Fuentes Quintana (1975), y pese a la general aceptación en la actualidad todavía existen críticas como las de Gonzalo y González (2014).

En relación a su segunda función, se materializan sus efectos, entre otros, en deducciones como el incentivo favorable del endeudamiento empresarial o las alteraciones en las decisiones de inversión por parte de las empresas –véase más adelante-.

### **6.3.2. Tipos de gravamen**

Por otra parte, el peso de los impuestos empresariales en España se considera uno de los mayores de la OCDE, aunque es debido a la inclusión de las cotizaciones sociales, un 60% mayores que la media. Una carga mayor, pues a diferencia del gravamen de los beneficios, que fluctúa a ritmo del ciclo, dichas cotizaciones se han incrementado a lo largo de la etapa recesiva. Mientras que por otra parte, tras el acusado descenso del IS, recauda un 60% menos que la media de la OCDE, y un 20% menos que los miembros de la UE.

Pese a esos deficientes resultados en la actualidad, España presenta uno de los tipos más altos de la UE, pues cuenta actualmente con un tipo nominal del 28%, cinco puntos por encima de la media. Mientras que en el resto de países han disminuido los tipos, en nuestro país los últimos ejercicios han permanecido prácticamente intactos, produciéndose en consecuencia un obstáculo a la competitividad nacional a la hora de atraer capital, como indica Conde-Ruiz et al. (2015).

A la hora de utilizar el IS como mecanismo de atracción del capital extranjero hemos de aludir a las distorsiones generadas por el mismo. Auerbach, Devereux y Simpson (2010), exponen la influencia en el proceso de toma de decisiones, pues será determinante el tipo nominal a la hora de escoger el lugar de declaración. El tipo medio afectará al lugar de localización de las actividades. Mientras que el volumen de inversión será condicionado por el tipo marginal.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, se aprecia que en relación al resto de países de la UE, nuestro país presenta un mayor gravamen tanto en el tipo marginal como el medio (Sanz, Romero y Barruso, 2011). El tipo medio, a pesar de la enorme dispersión por países, se sitúa entre los más altos (20,9%). En línea similar se encuentra el tipo efectivo marginal, que aunque varía notablemente dependiendo de la fuente de financiación, está muy por encima de la media. Todo ello implica un hándicap a la hora de mejorar la inversión extranjera en la economía española.



Presenta la imposición societaria en sus tipos de gravamen una serie de problemas adicionales, entre otros, existe un elevado grado de dispersión entre los tipos medios efectivos de sectores y empresas, que pese a todo el esquema de beneficios, tributan a niveles elevados, siendo especialmente gravoso a las PYMES, que representan el 90% de los contribuyentes. Dicho fenómeno es atribuido por Rubio Guerrero (2014) a la diferente capacidad de las sociedades para poder disfrutar de los beneficios fiscales vigentes. Variando el tipo medio efectivo de forma importante en función del volumen de los beneficios, así nos encontramos con que buena parte del sector de las grandes empresas presenta tipos inferiores al 5%. Un ejemplo de esta disfunción en el último ejercicio, es coste de los 300 millones de euros en incentivos fiscales en I+D+i, prácticamente destinadas en su totalidad a 100 empresas que facturan más de 180 millones. De lo que se deduce que nuestra Hacienda no recaba más que un porcentaje inferior del potencial de ingresos declarados por las empresas españolas, con una política de incentivos que muchas veces dista de lograr los objetivos que se plantea, a lo que se añade el amplio régimen de exenciones de renta de fuente extranjera.

### **6.3.3. Base Imponible**

En relación a la base imponible hemos de considerar tres aspectos fundamentales: las amortizaciones deducibles, los ya mencionados intereses que puedan ser desgravables y las compensaciones en el impuesto por pérdidas. A lo que debemos añadir las diferentes deducciones.

El sistema de amortizaciones utilizado de manera general en la UE es el lineal, mayoritariamente utilizado también en nuestro país. Concretamente España presenta uno de los niveles de las amortizaciones más altas para edificios y una elevada disparidad para el resto de activos. Así existía hasta el año 2012 un sistema de amortización libre, que de facto se sigue manteniendo, pues se siguen manteniendo diferencias relevantes en función de los activos, con escasa relación con la depreciación.

En relación a los intereses deducibles, en los últimos años se ha limitado un 30% hasta un máximo de 1 millón de euros desde 2012, de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Europea para mantener la recaudación, en vista al proceso de consolidación. Existen múltiples alternativas, como las reformas realizadas en otros Estados miembros, vistas en la sección anterior.

Estos beneficios han sido abiertamente criticados (Huizinga, Laeven y Nicodème, 2008; Jerez, 2014), al incentivar el endeudamiento societario, haciendo a las empresas más dependientes de las fluctuaciones del ciclo, lo que hará más propensa la economía a sufrir mayor destrucción de riqueza en las etapas de contracción, además de perjudicar la financiación con recursos propios a la que son más proclives las pequeñas empresas. Muestra de ello es el estudio de Huizinga et al. (2008), en el que presentan durante una década el impacto de los tipos en la fuente de financiación, estimando que un aumento del 10% en los tipos, supone un incremento del 1,8% en el endeudamiento de las empresas, produciéndose una relocalización de recursos por las empresas multinacionales basadas en el máximo ahorro fiscal.

Respecto a la compensación de pérdidas a futuras anualidades, han sido generalmente aceptadas en la UE. Bien de manera indefinida caso de Dinamarca, Irlanda o Austria, o en plazos entre cinco y diez años. España presenta un régimen con un plazo de 18 años, restringido en grandes empresas. De igual manera que en el caso de los intereses, es destacable una cierta propensión a la restricción de este beneficio con objeto de potenciar la suficiencia financiera.

En cuanto a las deducciones existentes relativas a la cuota íntegra, en los últimos años han estado concentradas en la promoción fiscal del I+D+I citado más arriba. Muchos países han tendido hacia una simplificación de la ayuda a la vez que mejoran sus condiciones. En España se ha realizado una limitación que ha ido a mayores desde los años de auge de la economía, centrándose actualmente en las TIC, el I+D+I y la protección medioambiental. Jerez (2014) y Gascón (2014, b) plantean serias dudas de la eficacia de muchas de las ayudas fiscales existentes, planteada un examen de las mismas mediante un análisis coste-eficacia. Labeaga y Martínez Ros (2012) ilustran una escasa respuesta por parte de las empresas a invertir tras la implantación de dichas ayudas.

En otro sentido, también ha de hacerse un análisis de a quién van destinadas las ayudas. Nuestro sector privado está compuesto principalmente por pequeñas empresas, y en muchos casos, gran parte de los beneficios fiscales creados como en el caso del I+D+I no son aprovechados por estas.

Por el contrario las PYMES se benefician de un régimen más flexible para empresas de reducidas dimensiones, disfrutando de incentivos como la libertad total de

amortización, unas amortizaciones más bajas, así como la dotación por insolvencia de deudores, además de contar con un tipo de gravamen inferior. Parte de estos incentivos pueden estar justificados, más si cabe debido a las mayores dificultades de financiación y utilización de beneficios fiscales que presentan este tipo de sociedades. A pesar de ello, Lagares et al. (2014), proponen la eliminación de la tributación más beneficiosa para PYMES, pues acusan un fenómeno de fragmentación de las sociedades con objeto de eludir el pago de mayores impuestos. Este régimen además tiende a favorecer a la financiación ajena, en detrimento de las ampliaciones de capital. Todo ello no contribuye a potenciar la mediana empresa ni a frenar la tendencia excesiva de endeudamiento de nuestras empresas en sus estrategias de crecimiento.

#### **6.3.4. Propuestas y alternativas**

A tenor de los comentarios anteriores vemos que el impuesto de sociedades, tras una reformulación en la jerarquía de sus principios, no está enfocado primariamente a la suficiencia económica, sino a la neutralidad impositiva, que favorezca el crecimiento económico. La recaudación en la UE se redujo un 30% en solo tres años, 2007-2010, mientras que, en nuestro país el descenso fue prácticamente el doble. Pese a la lenta recuperación experimentada, vemos que la mejora en la recaudación iniciada en 2012, fue precisamente tras una extensión de las bases imponibles. En esa línea parece que se apuntan las posibles reformas futuras, introduciendo cambios que permitan un aumento de la recaudación, sin lastrar la recuperación económica. De esta manera, entre los grandes defectos de este impuesto están el incentivo a favor de la financiación ajena, sus tipos elevados y dispares, y la difícil consecución de que los rendimientos de las actividades españolas no se deslocalicen a la hora de declarar y tributar por sus beneficios. En estos problemas coinciden gran parte de los estudios recientes, por lo que cualquier propuesta de reforma fiscal ha de abordarlos.

En relación a la propensión al endeudamiento de las empresas españolas, se plantea diferentes esquemas de tributación que modificarían de base la estructura del impuesto. Una de ellas sería un impuesto de flujo de caja (*Cash Flow Tax*), que funcionaría de forma similar a un impuesto sobre el gasto personal, aunque con contraindicaciones como serían los costes de adaptación al nuevo sistema además de la necesidad de su armonización internacional para no restarle efectividad. Otra respuesta defendida por Albi (2010), podría ser el Allowance for Corporate Equity (ACE), que permitiría deducir los fondos propios a un tipo de interés tasado, haciéndolo equivalente

a los intereses financieros y favoreciendo la neutralidad impositiva. Su mayor inconveniente es la pérdida de recaudación<sup>57</sup>, entre un 15 y un 20%, difícilmente asumible en el contexto actual (Rubio Guerrero, 2014).

Otra vía de solución es la apuesta por el sistema del *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT), que a diferencia del sistema anterior gravaría los intereses financieros, y de acuerdo a Conde- Ruiz et al. (2015), permitiría un aumento de la recaudación en 9.000 millones de euros. Desde luego esta mejora de la suficiencia del sistema sería notable, en detrimento del coste del uso del capital que aumentaría y de una reducción de la inversión, lo que agravaría el arduo proceso de desapalancamiento de las empresas españolas.

Una fórmula intermedia, que nos parece más acertada, sería la planteada por Jerez y Picos (2012), que plantean que dicha fórmula equilibraría el tratamiento fiscal de las distintas fuentes, siendo prácticamente neutral de cara al principio de suficiencia. Existiría una alternativa adicional conocida como el *Business Value Tax*, que funcionaría de forma similar a un impuesto sobre el valor añadido del negocio. Aplicado por Italia, aunque únicamente a nivel local.

En resumen, todas las alternativas podrían presentar mejoras importantes de cara a la neutralidad del IS, aunque esto supondría una pérdida de suficiencia, que solo se vería compensada por una elevación de los tipos nominales. Lo que a su vez de acuerdo a Devereux (2007), podría implicar un descenso en el volumen de inversión nacional, y por tanto, una menor recaudación.

En relación a los tipos se plantea por Devereux (2007), que un tipo nominal inferior a la media puede favorecer el crecimiento económico y mejorar la suficiencia económica, mientras que un tipo superior puede incluso disminuir su recaudación, por lo que sería recomendable al menos una armonización de la media, buscando una mayor capacidad recaudatoria en el IS.

Atendiendo a la suficiencia económica, y a tenor de la deslocalización de las rentas generadas en nuestra economía, la respuesta clara, ha de ir por una mayor

---

<sup>57</sup> El informe Mirrlees (2011) coincide de la misma manera en la necesidad de reforma del ACE tras su implantación, a la vista del descenso ocasionado en la recaudación.

armonización en el IS, al menos a nivel comunitario, como plantea la Comisión Europea (2013). Una solución, aunque muy limitada, es la eliminación o modulación de la exención por los beneficios de otra fuente de origen. El origen está en muchos casos en que la deslocalización permite a las empresas tributar a tipos efectivos del 5% frente al 28% nacional, por lo que exclusivamente se reconsideraría esa exención para empresas que haya tributado al menos un 10%, como propugna Lagares et al. (2014).

Respecto a las deducciones generalmente extendidas Jerez (2014) plantea, a fin de extender las bases imponibles, la eliminación de aquellas ayudas fiscales que no estén respaldadas por un análisis de su eficacia, especialmente en el campo de la I+D+I. En cuanto al resultado final por destinatarios, también es reseñable es la propuesta de Albi (2010), de un rediseño de las ayudas fiscales estableciendo una serie de criterios que vinculen esta ayuda más a la capacidad de innovación y crecimiento de la entidad societaria que al tamaño.

En cuanto a las deducciones por compensación de activos diferidos, razones recaudatorias hacen recomendable su contención, no tanto por el periodo de compensación, sino en cuanto a evitar que la base imponible compensada se salde nula. Otra medida interesante de cara a la suficiencia económica, que apunta Rubio Guerrero (2014), es la introducción de un mecanismo de revalorización de activos, actualmente en nuestro país solo se ha aplicado al tráfico del inmobiliario, que introduce un mínimo elemento recaudatorio. En relación con el gravamen de las plusvalías, que ha tenido tradicionalmente un trato favorable con exenciones relacionadas con la reinversión o su diferimiento, la experiencia en la UE en los últimos años ha tendido a eliminarlos, por lo que nuestra Hacienda podía seguir el ejemplo para mayor extensión de la base.

Por último, en relación al régimen especial de la pequeña y mediana empresa nos parece adecuada la propuesta anterior de Lagares et al. (2014), ampliando la base imponible. Sin que ello suponga la eliminación de todo beneficio a este sector, pues como afirma Albi (2010), razones de igualdad de oportunidades en acceso a la financiación o la innovación o al mercado exterior, hacen necesario incentivos, aunque posiblemente se podría crear un esquema de ayudas aparte del IS.

En suma, una reforma del IS ha de buscar su simplificación en aras de una mayor contribución a la neutralidad del sistema fiscal español. Además podría ir encaminada a un descenso de los tipos nominales, adecuándolos a la media comunitaria,

cuyos efectos sobre la recaudación habrían de compensarse con una decidida ampliación de las bases: restringiendo la deducción de los intereses financieros, llevando a cabo una mayor adecuación de la amortización al periodo de amortización de activos y realizando una verdadera reevaluación de la política de deducciones así como del tratamiento más flexible a sujetos especiales. Todo esto habría de permitir obtener un volumen ingresado por el IS en torno al 2,5-3% del PIB.

## **7. LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA**

### **7.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA RIQUEZA**

Las necesidades financieras de los Estados, tras la caída de la recaudación a raíz de lo que en los últimos años se ha venido denominando la Gran Recesión, parecen haber reavivado el interés académico y político por los impuestos que gravan la riqueza de los individuos. A la búsqueda de ingresos públicos extraordinarios que contribuyan a la suficiencia económica, se le suman los argumentos clásicos relacionados con la incentivación de la riqueza, evitando su infrutilización, su función complementaria de los impuestos sobre la renta personal y su contribución a una más equitativa redistribución de la renta. En relación al impacto sobre la redistribución de la riqueza, y a la vista de los deteriorados niveles de igualdad en las economías occidentales, se ha despertado un creciente debate en torno a estas figuras impositivas especialmente, tras la publicación de la obra de Thomas Piketty *El Capital en el Siglo XXI*.

Pese a la atención suscitada sobre la imposición del capital cabría preguntarse si esta puede ser una herramienta realmente eficaz a la hora de contribuir a la suficiencia económica, teniendo en cuenta que la recaudación de este clase de imposición es reducida, a lo que se ha de añadir la dificultad de gravar de forma eficaz el capital junto con los costes de gestión, al encontrarnos en un contexto paradójico en el que se da una economía globalizada con libertad de movimiento de capitales al tiempo que se mantiene la legislación a nivel de los estados nacionales. De ahí que podamos deducir, que solo a raíz de una mayor coordinación entre Estados, por ejemplo en el ámbito de la Unión Europea, podemos dotar de mayor eficacia a la fiscalidad patrimonial, sin que se produzcan con tanta facilidad los fenómenos observados de fugas de capitales.

En el actual marco regulador la tributación española sobre la riqueza se sitúa principalmente agrupada: en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)<sup>58</sup>. A lo que habría de añadir el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el pago de diversas licencias.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la práctica de la fiscalidad patrimonial ha ido perdiendo importancia en los últimos años. En el momento presente

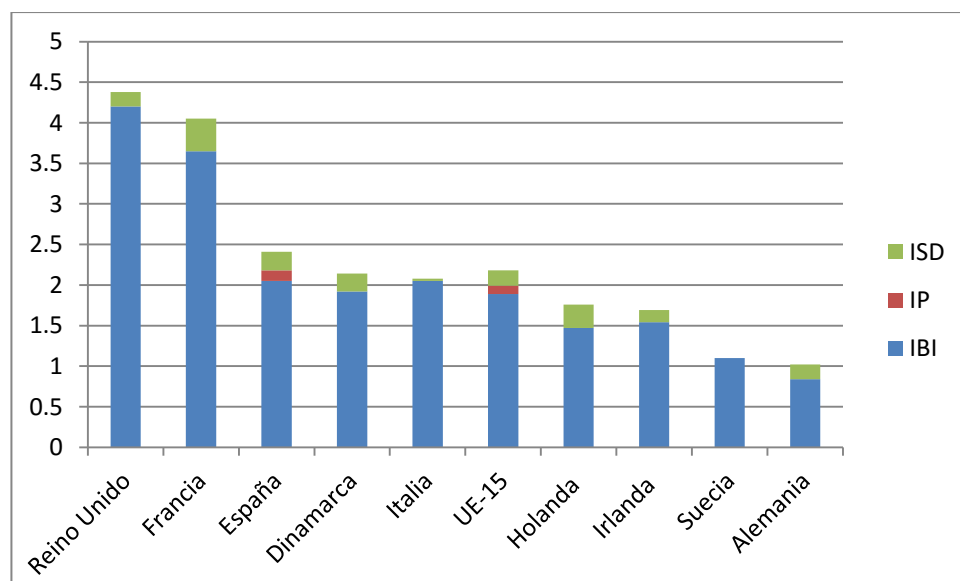
---

<sup>58</sup> Previamente nos referimos al reducido peso en la recaudación de estas figuras, con la salvedad del IBI que supone alrededor del 60% de los ingresos municipales. Debido al carácter específicamente local de este impuesto y para hacer un análisis sucinto, consideramos conveniente no entrar en el mismo.

estas figuras tributarias alcanzan algo menos del 5% de los ingresos públicos, aunque se dan excepciones de mayor peso, como el caso de Francia o el Reino Unido -véase figura 7.1.1.-. Todo ello, coincide con el proceso experimentado de la eliminación de hecho o de derecho de los Impuestos sobre el Patrimonio y una reducción del gravamen sobre las herencias, emprendidos al considerar el carácter altamente distorsionante que tienen sobre el ahorro personal, las dificultades en la gestión de los mismos y los aludidos problemas de evasión. Por el contrario, estas modificaciones han provocado la reacción de ciertos colectivos defensores de su reintroducción en pos de una mayor igualdad de oportunidades, ante la creciente acumulación del capital (Ruiz-Huerta, 2014).

En concreto en el caso español se repite una recaudación reducida, pero que se encuentra por encima de la media de la UE-15, y que es claramente superior al de otras economías como Irlanda, Suecia o Alemania, y más próximo a otras economías nórdicas como la danesa<sup>59</sup>.

**Figura 7.1.1. Presión fiscal de los impuestos sobre la riqueza (% PIB).**



Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de OCDE<sup>60</sup> (2015).

## 7.2. BREVE RETROSPECTIVA

Los impuestos sobre la riqueza, tienen una larga tradición histórica, pese a su menor importancia actual. En esta retrospectiva fijaremos nuestro punto de partida en la

<sup>59</sup> Pese a la tendencia general, existe una clara dispersión. Resultado de las particularidades de cada sistema tributario, como ilustran los casos franceses o suecos.

<sup>60</sup> Las estadísticas internacionales tienden a analizar la tributación en su conjunto. Así por ejemplo, en el caso francés lo que hemos definido como IBI, incluye el *Impôt de solidarité sur la fortune*.



*transición democrática* y atenderemos a las dos grandes figuras en la materia de carácter estatal: el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

### **7.2.1. Retrospectiva del Impuesto sobre el Patrimonio**

Creado a partir de la Ley 50/1977, a raíz de los acuerdos alcanzados en los Pactos de la Moncloa, se remarcaba en el momento de su instauración el carácter directo y personal del tributo, así como su naturaleza transitoria y excepcional. Pese a esta última característica esta figura fue prorrogada hasta el punto de que continuaría definitivamente hasta la reforma 19/1991, que buscaba: una mayor equidad, fomentando la progresividad, una incentivación del uso productivo del capital, una mejor redistribución de renta y riqueza, y complementar al IRPF –limitando la propia autonomía del tributo-.

Se convertiría así, en un impuesto de aplicación general en todo el territorio e individual, que grava la totalidad de bienes y derechos de los residentes, y los bienes y derechos sitos en España en el caso de los no residentes. Aunque progresivamente fue perdiendo amplitud su base imponible al establecerse progresivamente exenciones como la de los bienes y derechos empleados por las personas físicas en su actividad empresarial (1994), o el utilizado por las sociedades cotizadas (1997). Estas medidas fueron criticadas por afectar a la eficacia redistributiva del impuesto (Álvarez García, 2013). Más adelante la Ley 6/2000, fijaría una exención por vivienda habitual, limitado a una determinada cuantía, y más adelante se cedería su recaudación a las CCAA, que ya habían comenzado a introducir alteraciones normativas desde la Ley 14/1996.

Finalmente la Ley 14/2008, fijó una bonificación del 100% que supuso la eliminación de facto del IP, hasta que motivos de suficiencia económica condujeron a su rehabilitación a través del Real-Decreto Ley 3/2011, de forma transitoria para los dos ejercicios siguientes. Así el impuesto ha ido prorrogándose hasta los Presupuestos Generales de 2016, con la promesa de su bonificación total de nuevo para 2017.

### **7.2.2. Retrospectiva del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

Tuvo que transcurrir más de una década desde el comienzo del régimen constitucional para llegar a la regulación todavía actual de la Ley 29/1987, que derogó el hasta entonces vigente Impuesto General sobre las Sucesiones. Se fijó la finalidad de este impuesto en su capacidad de incidir en la función redistributiva de la riqueza y

complementar la regulación del impuesto sobre la renta personal. Poco a poco se comenzaron a fijar modificaciones tales como la de excluir del gravamen las variaciones patrimoniales en transmisiones patrimoniales por causa de muerte del sujeto pasivo. También *de facto* se produce un tratamiento más favorable de las transmisiones *mortis causa* en detrimento de las donaciones en función del grado de parentesco.

Se introdujeron nuevos beneficios fiscales, que fueron estrechando las bases objeto de imposición, así con la Ley 53/2002, se introducen mejoras en la transmisión de las empresas familiares. Mediante la Ley 35/2006 se adopta una ayuda en las adquisiciones de la vivienda habitual del *causante*. Quedando por tanto el tipo efectivo del impuesto en función del valor de los bienes y derechos gravables, del grado de parentesco y del patrimonio previo del sujeto que se beneficia de esta transmisión, con una amplia diversidad de tipos a raíz de la regulación autonómica al igual que en el IP, con unos márgenes con diferencias muy notorias<sup>61</sup>. Esto último ha sido duramente criticado, por lo que las últimas recomendaciones van en la línea de una coordinación y establecimiento de tipos mínimos que permitan una mayor armonización (Lagares et al., 2014).

### **7.3. EL DEBATE SOBRE LA IMPOSICIÓN DE LA RIQUEZA**

La actual controversia despertada en torno a los impuestos sobre la riqueza se basa en la cuestión de si a la vista de las actuales condiciones socioeconómicas de las economías desarrolladas, en nuestro caso de la Unión Europea, sería recomendable un mayor énfasis en el gravamen de la riqueza o si, por el contrario, sería más conveniente el mantenimiento actual de su senda decreciente.

Desde la perspectiva de la eficiencia, se ha reiterado el carácter distorsionante de los impuestos sobre la riqueza, al desincentivar la acumulación de ahorro que sustenta la inversión de una economía que progresivamente se vaya capitalizando. A lo que hay añadir los problemas de triple imposición en muchos casos al gravar la renta de una sociedad, la renta que de ella extrae un persona física y la incorporación de la misma al patrimonio propio, como indican Cremer y Pestieau (2010).

---

<sup>61</sup> La disparidad de condiciones en el ISD, ha llevado a casos de inequidad flagrante, que la jurisprudencia ha ido mitigando, como se ha manifestado en el caso de la STC 18-03-2015.

Frente a estas tesis tradicionales, ha surgido la postura defendida<sup>62</sup> por Thomas Piketty en su conocido libro en relación a la propensión a la concentración de la riqueza y a que dicha acumulación no solo incide en una creciente desigualdad de la renta, sino en una menor utilidad del capital, que lastra el desarrollo de las economías occidentales.

Más allá de las conclusiones de este libro, sí parece producirse una menor equidad en la distribución de la renta, distribución que ha ido empeorando tras el largo periodo de crisis económica en las economías de la UE, de la que España constituye una muestra clara. Destacándose una clara tendencia iniciada en los años ochenta en la que se ha experimentado un repunte de la desigualdad, a lo que se suma una menor tributación de ciudadanos más acaudalados (Piketty y Saez, 2013; Durán y Esteller, 2010).

En este contexto, en aras de una mayor suficiencia pero también de potenciar la progresividad y un mayor efecto redistributivo en el sistema, se defiende un mayor esfuerzo global por parte de los contribuyentes más ricos. Si atendemos al principio de capacidad de pago, observamos que dos contribuyentes con diferente nivel de recursos, no realizarían el mismo esfuerzo fiscal si ambos pagasen la misma cantidad, de acuerdo a la utilidad marginal decreciente, siendo esta una de las justificaciones clásicas en el gravamen sobre la riqueza. La otra defensa básica<sup>63</sup> de esta imposición fundamentada en la progresividad es que paguen más quienes en proporción acumulan más patrimonio, lo que redundaría en un reparto más equitativo.

De este modo Piketty y Saez (2013), defienden, en orden con las conclusiones de sus investigaciones empíricas, que el incremento de la renta de los más ricos explica en gran medida el crecimiento de la desigualdad, de ahí que proponen unos mayores impuestos globales sobre renta y riqueza que en el tipo marginal superior rondaría entre el 57 y el 83%, en función de las elasticidades de la oferta de trabajo, la evasión y la capacidad negociadora de estos<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> La premisa de que la tendencia histórica del capitalismo sea, a que, la tasa de rentabilidad del capital ( $r$ ) sea mayor que la tasa de crecimiento de la economía ( $g$ ) y las consecuencias que el concluye que se derivan del mismo, han creado una fuerte polémica. Sin entrar a fondo en el tema nos remitimos a lo descrito por algunos de sus defensores, Krugman (2014) y Milanovic (2014), y detractores, Sala i Martín (2014) y McCloskey (2014).

<sup>63</sup> Existen otros razonamientos para su defensa como son el carácter registral de las propiedades de utilidad en la prevención contra el fraude fiscal o la justificación del principio del beneficio, por el que han de pagar más aquellos que se benefician más de la sociedad al tener mayores patrimonios.

<sup>64</sup> Consideran que el efecto de las elasticidades sobre la oferta de trabajo podría ser el verdaderamente limitativo, pues la evasión y su capacidad para ser compensados estiman implica una elasticidad muy reducida con un adecuado diseño fiscal.

Existen, pese a ello, corrientes escépticas sobre la imposición patrimonial. Boadway, Chamberlain y Emerson (2010), resaltan que pese a no existir una evidencia empírica concluyente, estos tributos originan además de elevados costes de cumplimiento y gestión, un tratamiento parcial de los bienes y derechos que afecta a la equidad horizontal. Adicionalmente aducen que la reintroducción del IP o la mayor imposición pueden conllevar riesgos de disuadir a la inversión extranjera así como acentuar la movilidad de los activos al exterior.

A efectos de suficiencia no obstante en el ámbito español Durán y Esteller (2014), han remarcado que este objetivo se podría implementar vía a aumento de los tipos nominales. Comentan las estimaciones del FMI sobre las distribución de la renta en Luxemburgo en 2013, que concluyen que un aumento de del tipo impositivo en un 1% en el 10% de contribuyentes con más recursos, haría que la recaudación aumentara en un 1%. Frente a estos cálculos, Durán et al. (2014) considera que el aumento de los costes así como los efectos en el comportamiento de los contribuyentes aconsejaría realizar otras formas de gravamen, no concentrándose en la tributación de la riqueza.

En relación a los planteamientos anteriores, ahondaremos en los argumentos sobre el IP y el ISD.

### **7.3.1. La justificación del IP**

El impuesto sobre Patrimonio, como presenta la sección anterior, ha sido prácticamente eliminado de las legislaciones europeas a excepción de países como el nuestro o Francia, aunque existen ciertos intentos para su reintroducción basados fundamentalmente en la suficiencia y la equidad.

En el caso español las bonificaciones del impuesto han permitido en general un estrechamiento de su base imponible, conteniendo su potencial recaudatorio. Las críticas al actual IP en parte van por las consecuencias de esa deriva, Lagares et al. (2014), opinan que nos encontramos ante un IBI *bis* pues, pese a la introducción de máximos exentos sobre vivienda habitual y ampliación del mínimo exento general que han dado una ligera progresividad, nos encontramos ante un impuesto que grava especialmente el patrimonio medio de aquellos contribuyentes cuya cartera está compuesta por activos con menor movilidad del capital, como son los bienes inmuebles, por lo que se propone su eliminación.

Señalan Durán et al. (2014), que pese a las mejoras en la reintroducción en el IP, existen inconvenientes estructurales como son el elevado grado de elusión fiscal<sup>65</sup>, con la exención sobre la empresa familiar, lo que repercute en un bajo cumplimiento de las obligaciones tributarias, que a su vez implica mayores costes administrativos y una escasa contribución a la suficiencia económica. Por otro lado, critica la ausencia de criterios homogéneos en la normativa. Esto implica una serie de distorsiones que se traduce en una desigualdad de condiciones entre los distintos bienes y derechos, por lo que en caso de mantenerse sería necesaria una mayor coordinación a fin de fomentar la equidad horizontal. A esto se añade la valoración que se hace del ahorro personal, ya que gran parte de los capitales acumulados son utilizados por los individuos como mecanismo de previsión, tal es el caso de los fondos de pensiones (Álvarez García, 2013). Por tanto, estos no deberían ser incluidos en el objeto de gravamen, al no ser realizables en el momento presente, lo que limitaría de nuevo las bases. Otra crítica reseñable es la omisión que hace el IP en relación al capital humano, que supone una de las principales y crecientes inversiones en la sociedades actuales (Sebastián, 2015).

En cuanto a una de las tesis recurrentes sobre que la imposición patrimonial estimula el uso productivo del capital frente a gastos más suntuarios, ha sido criticado por Sala i Martín (2014). Éste aduce que esta posición, defendida en cierta manera por Piketty, no se sustenta en una teoría explicativa que desemboque de manera satisfactoria en una conclusión semejante. Cabrillo (2007) y Boadway et al. (2010) también han criticado esta tesis que califican de paternalista, al considerar que los individuos no disponen de la información adecuada o no son racionales o consistentes, pues entra en contradicción con el principio clásico de la soberanía del consumidor.

Por otra parte, una mayor recaudación directa de este impuesto podría estar reñida con una mayor recaudación global, si su imposición tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Hansson (2010) apunta en su estudio que esta imposición produce un impacto negativo en el PIB, aunque de forma moderada, con valores estimados que oscilan entre un 0,02 y un 0,04%.

---

<sup>65</sup> A través de la ingeniería fiscal, mediante la creación de sociedades interpuestas, especialmente en el caso de grandes patrimonios, reduciendo su efecto redistributivo.

Por último, una de las últimas justificaciones del IP, residiría en su carácter censal. Por lo que se argumenta su mantenimiento formal al aportar una mejor información a la Agencia Tributaria en sus actuaciones contra la evasión fiscal.

En conclusión, creemos que, a pesar del papel prioritario que ha de desempeñar el principio de suficiencia financiera en cualquier tentativa de reforma fiscal, se dan suficientes motivos, a tenor de los costes que origina así como su ausencia de neutralidad, que harían recomendable no concentrarse en los recursos financieros que se pudieran obtener a medio plazo con su imposición. Cuestión diferente sería la defensa de este impuesto relacionada con una mayor redistribución de la riqueza, aunque cabría preguntarse si no existen fórmulas alternativas, ya sea a través de otros impuestos o de políticas de gasto, que pudieran mejorar los niveles de equidad con un menor coste en términos de eficiencia.

### **7.3.2. La justificación del ISD**

El Impuesto de Sucesiones y Donaciones es uno de los tributos que mayores cambios ha experimentado en nuestro país, siguiendo en cierta medida la tendencia europea, pero sobre todo a partir de la multiplicación de normativas de las CCAA sobre este tributo. Como se ilustró en una sección anterior, la capacidad recaudatoria del impuesto es escasa, suponiendo en torno a un 0,23% de la recaudación, ligeramente por encima de la media de los UE-15, lo que nos da una idea de su relevancia.

Una de las tesis teóricas clásicas en favor del impuesto es gravar la capacidad de pago del sujeto beneficiario de la transmisión. No obstante, esto está sometido a diversas matizaciones, como advierten Durán et al. (2014), dicha transmisión *de iure* en el caso de los parientes más directos no supone realmente más que un cambio de titularidad de los bienes, por lo que se han introducido bonificaciones con ánimo de dar un tratamiento más favorable. En relación a las empresas familiares, como las implantadas en nuestro país o el Reino Unido, se aboga por no obstaculizar la continuidad normal de estas unidades productivas. Sin embargo señalan Boadway et al. (2010), que esta práctica puede haber permitido una mayor evasión fiscal, sobre todo a los grandes patrimonios, restringiendo el efecto redistributivo del impuesto.

Así, en cuestiones relacionadas con el mayor o menor grado de igualdad en la distribución de la riqueza los resultados presentados en España, por Alvaredo y Saez (2006) o Durán et al. (2010), ya mencionado, advierten del creciente peso de la

desigualdad concomitante con un menor esfuerzo fiscal por parte de los grandes patrimonios. Si atendemos a los datos de Piketty y Zucman (2013), obtenemos que la principal fuente de la desigualdad de riqueza se da en la transmisión *mortis causa* de los grandes patrimonios, por lo que una vía más apropiada para dotar de mayor equidad a las sociedades iría a través de una progresividad mayor en el ISD, que tendría una función complementaria a los tipos existentes en el IRPF.

Por otra parte, en relación a la equidad horizontal, existen en la actualidad claras disparidades entre los propios ciudadanos españoles en función de sus CCAA que explican la necesidad de una mayor coordinación para un tratamiento similar de individuos que presentan el mismo nivel de renta efectivo y que evite situaciones de competencia fiscal (Lagares et al. 2014, Durán et al, 2014). También es criticable como exponen Boadway et al. (2010), la diferencia de tratamientos en diferentes situaciones, como el gravar la transmisión del capital acumulado por un individuo a sus familiares frente a una menor tributación efectiva en el caso de que ese individuo hubiera empleado sus excedentes de rentas en el consumo, o la exclusión de cierto bienes que sí son transmitidos, generalmente *inter vivos*, como son la inversión en educación y formación profesional de sus familiares. Deduciéndose de estos razonamientos algunos de los argumentos típicos, ya enunciados contra el IP, tales como el desincentivo del trabajo o del ahorro, las pérdidas que puede ocasionar derivadas de la elusión y evasión fiscal, así como el incremento de los costes de cumplimiento y administrativos.

En suma, observamos que el ISD puede ser un impuesto distorsionante, especialmente por los elevados riesgos de elusión y evasión. No obstante, aspectos redistributivos inducen a considerar que esta podría ser una vía relativamente efectiva de contribuir a una mejora de la equidad, aunque sería necesaria una mayor coordinación fiscal al menos en el ámbito europeo, para poder hacer factible un aumento de los tipos efectivos de los impuestos buscando una mayor progresividad, que implique un mayor efecto redistributivo. Además, sería deseable una mayor estabilidad y seguridad en las regulaciones del ISD, sobre todo al ser un impuesto no periódico con tanta incidencia en la planificación del ahorro personal.

## **8. CONCLUSIONES**

La economía española se encuentra en la segunda década del siglo XXI ante uno de los mayores retos que hayan tenido sus finanzas nacionales desde su consolidación como una sociedad moderna y desarrollada en el marco de una economía de mercado. Junto al proceso de consolidación fiscal en el que nos hemos embarcado, en el corto-medio plazo, existe una necesidad de reforma y mejora de nuestro sistema de bienestar, que permita a las futuras generaciones disfrutar al menos de condiciones de vida semejantes a las que hemos alcanzado en los últimos años.

Las medidas y propuestas planteadas a las problemáticas analizadas en este trabajo, son una de las alternativas que se proponen con el fin de asegurar la sostenibilidad de nuestro Estado de Bienestar en el medio y largo plazo. Nos hemos concentrado en describir las reformas posibles que podrían surgir por la vía de los ingresos públicos, y más concretamente en los impuestos directos. Qué duda cabe de que existen otras opciones de remodelación desde la vertiente del gasto público, al igual que podrían existir múltiples combinaciones que coordinaran tanto la vía del gasto como la opción que encontramos en los ingresos públicos.

Observamos, que actualmente el Sector Público español presenta un déficit estructural, que oscila entre el 2 y el 3% del PIB, que hasta el momento no hemos subsanado. En el año 2014, excluyendo intereses de la deuda, el *gap* entre ingresos y gastos, se mantuvo en un 5,7% del PIB. A esto habría que añadir los efectos derivados de nuestra envejecida pirámide demográfica, que progresivamente implicarán un creciente aumento de los costes en el denominado gasto social, esto es, pensiones, asistencia sanitaria, ayuda a la dependencia, etc.

Centrándonos en nuestros ingresos públicos se pueden hacer estimaciones que lo sitúen en el medio plazo en el entorno de 40%, en términos de PIB. Estos datos por tanto suscitan dudas sobre cómo se van a financiar los niveles de gasto. Pese a una posible recuperación de la economía española, el incremento de los ingresos públicos ha de conllevar una reforma fiscal que contribuya a garantizar la suficiencia financiera del Estado de Bienestar.

No obstante, como hemos planteado a lo largo de este trabajo, el principio de suficiencia financiera es uno de los pilares sobre los que se ha de sustentar una reforma fiscal, pero no debe ser el único. Al analizar cualquier modificación impositiva podemos



observar que esta tiene consecuencias tanto en la eficiencia del sistema como en los niveles de equidad y cohesión social. Teniendo presente los criterios anteriores podemos deducir, de acuerdo a lo expuesto anteriormente respecto al sistema tributario en general y a la imposición directa en particular, una serie de conclusiones:

En primer lugar, el sistema tributario español presenta uno de los niveles de ingresos fiscales más reducidos dentro de la UE, a pesar de haber ido progresivamente adaptando su normativa a las nuevas tendencias en el campo de la fiscalidad. Estas últimas suelen abogar por un mayor protagonismo de la imposición indirecta en detrimento del IRPF y de los impuestos sobre la riqueza. Esta evolución, que ha sido corregida de forma moderada por la coyuntura económica de los últimos años, ha supuesto un cierto abandono de un impuesto extensivo en favor de impuestos cedulares, ante los límites impuestos por la globalización y la competencia fiscal, con las consiguientes pérdidas de progresividad y equidad.

En segundo lugar, la búsqueda de suficiencia financiera está vinculada con la necesidad de simplificar la estructura fiscal, cuya problemática podemos enumerar en:

1. Los costes de gestión son sufragados con gasto público, mientras que los costes de cumplimiento recaen exclusivamente sobre el contribuyente, lo que supone un efecto redistributivo de carácter regresivo. De ahí, la necesidad de minimizar dichos costes.

2. La simplicidad está relacionada con la capacidad de contrastabilidad de los valores declarados y con el grado de movilidad de los bienes gravados, determinantes, por tanto, de la potencia recaudatoria de un impuesto. Recordando que cuanto más sencilla es la estructura impositiva, menor es la capacidad de atender a situaciones particulares, y en consecuencia menor grado de igualdad se obtiene.

3. Los esfuerzos de simplificación han de estar vinculados con la minimización de los costes de cumplimiento inevitables, como el cumplimiento de las obligaciones tributarias, frente a una hipotética reducción de los costes evitables, relacionados con la planificación fiscal, y cuya minoración incentivaría al fraude o a la elusión. Adicionalmente, ha de valorarse la estabilidad normativa a la hora de proveer certezas que reduzcan la incertidumbre del contribuyente en cuanto a sus obligaciones.

En tercer lugar, en cuanto al IRPF, cualquier tentativa de revisión de la fiscalidad ha de enfrentarse a una serie de cuestiones fundamentales:

1. En relación a los tipos impositivos, se observa la tendencia decreciente en los tipos marginales más elevados, a imitación de las economías de la OCDE. Dicha reducción, está relacionada con el carácter distorsionante que presentan los tipos marginales que superan un determinado umbral. Por encima del mismo, una mayor tributación sería contraproducente a efectos de recaudación, al producirse un desincentivo a la oferta laboral, una alteración de los planes de ahorro personal o las decisiones de inversión, y demás variaciones englobadas en el efecto comportamiento.

Conforme al estudio de las elasticidades de la base liquidable en relación al tipo impositivo, se ha observado que los tipos óptimos en la base general oscilarían entre un 35 y un 50%, de acuerdo a los principales estudios aportados. No obstante, dichos análisis sí aprecian que los tipos aplicables en la base del ahorro en España se sitúan actualmente por debajo del óptimo, apuntándose como adecuada, una mayor imposición que contribuya a la suficiencia financiera.

2. Las dificultades de imposición al capital han planteado alternativas como el *flat tax* o el sistema dual. Este último ya implantado en nuestro país, permite un tratamiento más favorable a los rendimientos del capital mobiliario, ante un entorno caracterizado por una alta movilidad. La evaluación del mismo, ha sido considerablemente satisfactoria: no se han observado un efecto sustitutivo relevante de las rentas del trabajo en rentas de capital en las declaraciones, y en relación a la equidad vertical no se han observado conflictos significativos. Sin embargo, sí ha presentado un efecto negativo en la equidad horizontal a raíz de la dispersión de tipos medios efectivos en función de la base.

3. El actual régimen de exenciones, deducciones y bonificaciones implica una reducción de las bases imponibles que restringe la recaudación. Además, gran parte de estas ayudas presentan un carácter regresivo. Sin embargo, no es este el caso del mínimo exento personal y familiar cuya revisión al alza redundaría en una mayor

equidad, al ser junto con las reducciones por rentas del trabajo, los beneficios que mayor efecto redistributivo presentan.

4. La competencia normativa descentralizada en las CCAA autónomas ha incentivado un proceso de convergencia a la baja en los tipos impositivos, con sus efectos negativos en la recaudación.

5. La conveniencia de medidas en la lucha contra el fraude, supone la necesidad de mayor dotación de recursos en su vigilancia y prevención, así como la restricción progresiva del régimen de módulos en aquellos sectores más propensos a la economía sumergida.

En cuarto lugar, a raíz de la tributación del Impuesto de Sociedades, vemos que su recaudación está lejos de alcanzar los máximos obtenidos en 2007, pese a ello, existen posibilidades de mejora en el medio plazo en su recaudación. Adicionalmente el IS, presenta tres grandes retos que ha de afrontar en los próximos ejercicios:

1. Las propias dificultades de gravar las fuentes de renta obtenidas fuera del territorio en un marco normativo que mantiene el diseño a nivel de los estados soberanos en contraposición con una realidad económica globalizada, caracterizada por la libre movilidad de capitales. Estas circunstancias contribuyen a las elasticidades sobre la renta objeto de gravamen, lo que explica la tendencia descendente en los tipos de las economías de nuestro entorno, y el fenómeno de competencia fiscal por dar un trato más favorable con objeto de atraer capitales, incluso entre los Estados miembros de la Unión Europea.

2. El incentivo existente en el IS favorable al endeudamiento ajeno de las entidades societarias al ser desgravables los intereses financieros. Frente al diseño actual encontramos opciones alternativas como la ACE, que permitiría la desgravación de los fondos propios de las empresas, aunque con la salvedad de presentar una notable pérdida en la recaudación en el IS, como se ha puesto de manifiesto en el Reino Unido. Mientras la alternativa del CBIT, permitiría gravar los intereses financieros, lo que supondría una mayor recaudación a costa de un fuerte impacto sobre el tejido empresarial español, que pese al duro proceso de saneamiento presenta todavía altos niveles de sobreapalancamiento. Una fórmula intermedia, ACE-CBIT, por otra parte sería posible, pero siempre que esto implicase un mayor tipo nominal, lo que entraría en conflicto con la actual senda a la baja en los tipos

del IS que se está produciendo en las economías de nuestro entorno, restando por tanto atractivo a nuestra economía a la hora de atraer a la inversión extranjera.

3. En cuanto a las ayudas fiscales, existe una cierta tendencia académica que aboga por su restricción así como por su evaluación *ex ante* a través de un análisis coste-eficacia. A raíz de una revisión de la actual política de incentivos fiscales, se plantean series dudas sobre el verdadero incentivo que dichos beneficios pueden suponer a la hora de otorgar un tratamiento favorable a las PYMES en el acceso a crédito, tecnología, etc., así como, en la consolidación de sectores estratégicos para una economía del conocimiento como pudieran ser la inversión en I+D o las TIC.

En quinto y último lugar, en la imposición sobre la riqueza, concretamente en la cuestión en torno al Impuesto sobre el Patrimonio, pese a su prórroga temporal, es probable su eliminación definitiva, dada su limitada recaudación. Motivos de eficiencia económica fundamentados en una elevada elasticidad del capital mobiliario, las dificultades en la gestión del impuesto, con sus correspondientes costes evasión y elusión, así como, la necesidad de incentivar el ahorro, se encuentran entre los principales argumentos contrarios a este impuesto. Frente a estas tesis, se aporta en la actualidad una justificación del impuesto, atendiendo al creciente deterioro de los niveles de equidad que haría conveniente un mayor esfuerzo global por parte de los grandes patrimonios, ante un sistema fiscal que paulatinamente ha perdido progresividad.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, también se aprecia el argumento de mayores exacciones fiscales que contribuyen a una mejora de la distribución de la renta y la riqueza, así como, a una mayor suficiencia. Si atendemos a las tesis planteadas en la sección anterior, de que el crecimiento de la desigualdad se debe en gran parte a la transmisión intergeneracional de los grandes patrimonios, parecen apropiados unos tipos marginales más elevados a los estratos que cuentan con un nivel de riqueza más alto. Sin embargo, para su implementación es imprescindible una mayor armonización fiscal tanto a nivel autonómico que evite la tendencia a la competencia fiscal en los últimos años, como sobre todo a nivel internacional, en el ámbito comunitario.

En suma, observamos que la tendencia general de una reforma fiscal en España para contribuir a la suficiencia financiera de nuestras finanzas nacionales, habría de conllevar una notable simplificación de nuestra actual estructura impositiva, aunque hemos de tener en cuenta sus efectos en relación a la equidad. La tendencia general se dirige a una reducción de los tipos más distorsionantes, a la vez que se produce una ampliación de las bases imponibles. Por otra parte, pese a la conveniencia de mayores esfuerzos de coordinación fiscal a nivel internacional, debemos atender a la actual estructura de fuentes a la hora de rediseñar los principales impuestos de cara la consecución de la suficiencia financiera del sistema. Parfraseando a Benjamin Franklin en esta vida existen pocas certezas, entre ellas están la muerte y los impuestos. La sostenibilidad de la sociedad del bienestar alcanzada, implica, la certeza sobre la necesidad de unos impuestos cuyo diseño ha de buscar la eficiencia, la eficacia, la equidad y la justicia.

## **9. BIBLIOGRAFÍA**

Aguado Manzanares, S., Álvarez García, S., Rubio Guerrero, J. J., Romero Jordán, D., & Sainz González, J. (2013). La imposición sobre la renta en España: Una propuesta a futuro. Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo. (pp. 45-78). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Albi Ibáñez, E. (2009). Reformas fiscales tras la crisis económica. *Temas Actuales De Economía*, (4), 325-336.

Albi Ibáñez, E. (2010). Los retos del impuesto de sociedades en un mundo globalizado. *Papeles De Economía Española*, (125), 147-181.

Alonso González, L. M. (2014). La reforma fiscal pendiente: La lucha contra el fraude fiscal. *Revista Del Instituto De Estudios Económicos*, (1), 1-30.

Alvaredo, F., & Saez, E. (2006). Income and wealth concentration in Spain in a historical and fiscal perspective.

Álvarez García, S. (2013). El papel de los impuestos sobre la riqueza y su transmisión en los sistemas tributarios contemporáneos. Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo. (pp. 183-204). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Álvarez García, S. (2014). El impuesto sobre la renta de las personas físicas: Alternativas para su reforma. *Revista Del Instituto De Estudios Económicos*, (1), 31-74.

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth\*. *The Economic Journal*, 121(550), F59-F80.

Arrazola Vacas, M., Hevia Payá, J. d., Romero Jordán, D., & Sanz Sanz, J. F. (2014). Efecto de los tipos marginales del IRPF sobre los ingresos fiscales y la actividad económica en España: Un análisis empírico. *Documentos De Trabajo FUNCAS*, (740)

Atkinson, A. (1995). Public economics in action: Basic income-flat tax proposal” clarendon press oxford.

Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (2015). *Lectures on public economics* Princeton University Press.

Auerbach, A., Devereux, M., & Simpson, H. (2010). Dimensions of tax design: The mirrlees review. *Institute for Fiscal Studies,(IFS), Editor, Dimensions of Tax Design*, , 837-904.

Auerbach, A. (2009). Directions in tax and transfer theory. Recuperado En [Http://tax.Review.Treasury.Gov.Au](http://tax.Review.Treasury.Gov.Au), (Consultado 10/09/2015).

Auerbach, A. (2013). Capital income taxation, corporate taxation, wealth transfer taxes and consumption tax reforms. *University of California, Berkeley*,

Auerbach, A. J., Chetty, R., Feldstein, M., & Saez, E. (2013). *Handbook of public economics* Newnes.

Becker, G. (2006). Tax complexity and the cost of compliance. Gary Becker-Richard Posner. Blog. Recuperado de: <http://www.becker-posner-blog.com/2006/04/tax-complexity-and-the-cost-of-compliance-becker.html> (Consultado 10/09/2015).

Berechet, C. (2015). *Día de la liberación fiscal 2015*. Madrid: Think Tank Civismo.

Bird, R. M. (2010). Sistemas fiscales e investigación fiscal: ¿hay pruebas de convergencia? *Papeles De Economía Española*, (125), 34-61.

Boadway, R. (2004). Dual income tax. *CESifo DICE Report*, 3, 2004.

Boadway, R., Chamberlain, E., & Emmerson, C. (2010). Taxation of wealth and wealth transfers. *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, , 737-814.

Boadway, R. (2010). Imposición sobre la renta personal: ¿renta, consumo o dual? *Papeles De Economía Española*, (125), 116-139.

- Boadway, R. (2012). Recent advances in optimal income taxation. *Hacienda Pública Española*, (200), 15-40.
- Brill, A., & Hassett, K. A. (2007). Revenue-maximizing corporate income taxes: The laffer curve in OECD countries. *AEI Working Paper (137)*,
- Cabré, J. M. D., & Moré, A. E. (2007). An empirical analysis of capital taxation: Equity vs. tax compliance. *Papeles De Trabajo Del Instituto De Estudios Fiscales. Serie Economía*, (4), 5-78.
- Cabrillo, F. (2007). La supresión del impuesto sobre el patrimonio. *Fundación Para El Análisis y Los Estudios Sociales, Papel*, 58
- Clausing, K. A. (2007). Corporate tax revenues in OECD countries. *International Tax and Public Finance*, 14(2), 115-133.
- Conde Ruiz, J. I., & González Martínez, C. I. (2013). Reforma de pensiones 2011 en españa. *Hacienda Pública Española*, (204), 9-44.
- Conde-Ruiz, J. I. (2015). Pensiones: Lo que la verdad esconde. Recuperado de: <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/pensiones-lo-que-la-verdad-esconde> (Consultado 10/09/2015).
- Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., Marín, C., & Rubio Ramírez, J. (2015). *Una reforma fiscal para españa*. Madrid: FEDEA.
- Conde-Ruiz, J. I., & González, C. I. (2012). *Reforma de pensiones 2011 en España: Una primera valoración*. Colección Estudios Económicos 01-2012, FEDEA,
- Creedy, J., & Gemmell, N. (2011). *Tax Rates and Revenue Changes: Behavioural and Structural Factors*,
- Cremer, H., & Pestieau, P. (2010). Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: Una revisión. *Papeles De Economía Española*, (125), 188-210.
- De Grauwe, P. (2011). Managing a fragile eurozone. *CESifo Forum*, , 12(2) 40-45.



De Pablos Escobar, L. (2009). Alternativas a la supresión del impuesto sobre el patrimonio. *Documento De Trabajo*, 006.

Díaz de Sarralde Míguez, S., Garcimartín Alférez, C. E., & Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2011). Progresividad y redistribución en reformas fiscales: Los efectos nivel y distancia : Una aplicación al IRPF. *Revista de Economía Aplicada*, 19(57), 97-116.

Díaz-Caro, C., Onrubia Fernández, J., & Pérez Mayo, J. (2013). Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual. *Hacienda Pública Española*, (206), 57-87.

Díaz-Caro, C. D., Onrubia Fernández, J., & Pérez Mayo, J. (2014). *Inequidad Horizontal En El IRPF Dual Español*, (Nº. 2014-08). FEDEA.

Díaz-Caro, C., & Onrubia Fernández, J. (2015). *Elasticidades de la renta gravable y costes de eficiencia en el IRPF dual*. Estudios Sobre La Economía Española. FEDEA.

Durán Cabré, J. M. (2003). Impuesto lineal sobre la renta e impuesto dual: Un ejercicio de microsimulación. *Hacienda pública y convergencia europea : X encuentro de economía pública, Santa Cruz de Tenerife 2003* (1st ed., ) Universidad de La Laguna.

Durán Cabré, J. M., & Esteller Moré, A. (2014). La imposición sobre la riqueza en España. *Papeles De Economía Española*, (139), 70-85.

Einaudi, L. (1955). *Principios de hacienda pública* (Primera ed.). Madrid: Aguilar.

European Comission. (2013). *Tax reform in EU member states 2013. tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability working paper n.o 38*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat. (2014). *Taxation trends in the european union. data for the EU-member states, iceland and norway*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Feldstein, M. (1976). On the theory of tax reform. *Journal of Public Economics*, 6(1), 77-104.

Feldstein, M. (1995). The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act. *Journal of Political Economy*, , 551-572.

Fernández Villaverde, J. (2015). Volver a empezar: El reto de una modernización económica de España, 6 de mayo de 2015. Fundación Rafael del Pino.

Fuentes Quintana, E. (1975). Los principios de la imposición española y problemas de su reforma. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*,

Gascón Catalán, J. (2013). *Diagnóstico y propuestas para una reforma fiscal*. Madrid: Civitas.

Gascón Catalán, J. (2014, a). Análisis de los datos estadísticos del impuesto sobre sociedades. *Crónica Tributaria*, (150), 99-130.

Gascón Catalán, J. (2014, b). La gestión de los impuestos: En busca de una administración tributaria eficiente. *Papeles De Economía Española*, (139), 153-173.

Gonzalo y González, L. (2014). ¿Una nueva reforma tributaria?: Reflexiones al hilo de las propuestas de la comisión lagares. *Revista Del Instituto De Estudios Económicos*, (1), 75-102.

Gruber, J., & Saez, E. (2002). The elasticity of taxable income: Evidence and implications. *Journal of Public Economics*, 84(1), 1-32.

Guerrero, J. J. R., & Jordán, D. R. (2012). EL IRPF en España: Balance y perspectivas. *Instituto De Economía De Barcelona*,

Gustafsson, S. S. (2005). Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta. *Política Fiscal y Género, Instituto De Estudios Fiscales*. Disponible En: <Http://www.Ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.Pdf>, (Consultado 10/09/2015).

Hansson, Å. (2010). Is the wealth tax harmful to economic growth? *World Tax Journal*, 2(1), 19-34.

Herce, J. A., & Pérez Díaz, V. (1995). *La reforma del sistema público de pensiones en España*. La Caixa. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. La Caixa Servicio de Estudios.

Huizinga, H., Laeven, L., & Nicodeme, G. (2008). Capital structure and international debt shifting. *Journal of Financial Economics*, 88(1), 80-118.

Jerez, L., & Picos Sánchez, F. (2012). La neutralidad financiera en el impuesto sobre sociedades: Microsimulación de las opciones de reforma para España. *Hacienda Pública Española*, (203), 23-56.

Jerez, L. (2014). El gravamen de los beneficios societarios: Alternativas viables. *Papeles De Economía Española*, (139), 56-69.

Krugman, P. (2014, ). Wealth over work. *The New York Times*

Labeaga, J. M., & Martínez-Ros, E. (2012). Influencias de las políticas públicas de incentivos a la I+D+i sobre la propensión innovadora y el comportamiento de la empresa española. *Papeles De Economía Española*, (132)

Lagares (dir), M. (2014). *Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Recuperado de:

<http://www.minhap.gob.es/esES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf> (Consultado el 10/09/2015).

López Laborda, J. (2010). Unas notas sobre economía política de la imposición. *Papeles De Economía Española*, (125), 378-381.

Mankiw, N. G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2009). *Optimal Taxation in Theory and Practice*. (No. w15071). National Bureau of Economic Research.

Martínez Vázquez, J. (2014). El futuro de la financiación autonómica en España. *Informe Sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas*. IEB, , 11-15.

Martínez Vázquez, J., Vulovic, V., & Liu, Y. (2010). Imposición directa versus imposición indirecta: Tendencias, teoría e importancia económica. *Papeles De Economía Española*, (125), 77-111.

Martinez-Vazquez, J. (2012). La descentralización tributaria a las comunidades autónomas en España: Desafíos y soluciones. *El Sistema Fiscal Español En Tiempos De Crisis: ¿cambios o Reforma? Institut d'Economia De Barcelona*, 4 y 5 De Diciembre De 2012,

McCloskey, D. N. (2014). Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: A review essay of Thomas Piketty's capital in the twenty-first century. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 7(2), 73-115.

McKee, M. J., Visser, J. J., & Saunders, P. G. (1986). Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries. *OECD Economic Studies*, 7(46), 101.

Medialdea García, B., & Pazos Morán, M. (2011). ¿Afectan los impuestos a la (des) igualdad de género? El caso del IRPF español. *Presupuesto y Gasto Público*, 64, 99-116.

Milanovic, B. (2014). The return of "patrimonial capitalism": A review of Thomas Piketty's capital in the twenty-first century. *Journal of Economic Literature*, 52(2), 519-534.

Mirrlees, J., & Adam, S. (2011). *Tax by design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

Negro, D. (1995). *La tradición liberal y el estado*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Neumark, F. (1994). *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

OCDE. (2014). *Consumption Tax Trends*. París: OCDE.

OCDE. (2015). *Taxing Wages*. París: OCDE.

Onrubia Fernández, J., & Picos Sánchez, F. (2013). Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF, 1999-2007. *Revista De Economía Aplicada*, 21(63), 75-115.

Onrubia Fernández, J., & Sanz, J. F. S. (2009). La elasticidad de la renta gravable a los tipos marginales: Cálculos para España a partir de la rémora fiscal. *XVI Encuentro De Economía Pública: 5 y 6 De Febrero De 2009: Palacio De Congresos De Granada*, 127.

Onrubia Fernández, J. (2010). Reflexiones sobre la eficacia de la administración tributaria y la complejidad de los sistemas fiscales. *Papeles De Economía Española*, (125), 349-352.

Ordóñez, B. G. (2002). El estado de bienestar en las democracias occidentales. *Región y Sociedad*, 14(24), 99-145.

Ortega y Gasset, J. (2014). *La rebelión de las masas* (Biblioteca de autor ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Pijoan-Mas, J., & Sánchez-Marcos, V. (2010). Spain is different: Falling trends of inequality. *Review of Economic Dynamics*, 13(1), 154-178.

Piketty, T., & Saez, E. (2013). Top incomes and the great recession: Recent evolutions and policy implications. *IMF Economic Review*, 61(3), 456-478.

Piketty, T., & Zucman, G. (2013). Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700-2010.

PriceWaterHouseCoopers. (2013). *Paying taxes*. Holanda:PwC.

Ramón, J. F. C. (2013). Análisis estratégico de la armonización fiscal en la unión europea. un enfoque competitivo. *Anuario De La Competencia*, (1), 269-280..

Rodríguez, J. C. (2015). Pobreza, desigualdad y movilidad en España: Una perspectiva diacrónica y comparada. (pp. 41-72). Madrid:Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

- Rojas Mullor, M. (2010). *Reinventar el Estado del bienestar: La experiencia de Suecia*. Madrid: Ed. Gota a gota.
- Romero Jordán, D. (2014). Los impuestos indirectos en España: Diagnóstico y discusión de propuestas factibles de reforma. *Papeles De Economía Española*, (139), 39-55.
- Romero Jordán, D., Sanz Sanz, J. F., & Castañer Carrasco, J. M. (2013). Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: Un análisis con microdatos de hogares. *Papeles De Economía Española*,(135), 172-183.
- Rubio Guerrero, J. J. (2010). La influencia de la academia en las reformas tributarias: Una síntesis. *Papeles De Economía Española*, (125), 62-76.
- Rubio Guerrero, J. J. (2014). La fiscalidad societaria en España: Situación actual y perspectivas reformadoras. *Revista Del Instituto De Estudios Económicos*, (1), 127-156.
- Rubio, O. B., & Gómez-Plana, A. G. (2013). Alternative strategies to reduce public deficits: The case of Spain. *Estado Del Bienestar: Sostenibilidad y Reformas*, 43.
- Ruiz Gallud, S. (2014). El día después: Algunas cuestiones relevantes de gestión tributaria comentadas a raíz de la propuesta de reforma realizada por la comisión de expertos. *Revista Del Instituto De Estudios Económicos*,(1), 157-204.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2010). La importancia de la estructura fiscal. *Papeles De Economía Española*, (125), 112-115.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2011). Tendencias de la fiscalidad en Europa: La armonización fiscal y el futuro de la Unión. *Información Comercial Española, ICE: Revista De Economía*, (863), 73-79.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2012). La Unión fiscal como base para refundar la Europa social. Propuestas para una política fiscal común en la UE. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, (18), 191-206.

Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2013). La financiación de los servicios de bienestar. *Presupuesto y Gasto Público*, (71), 83-100.

Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2014). Redistribución de la renta y crisis económica:Tendencias de la desigualdad. *Redistribución De La Renta y Crisis Económica:Tendencias De La Desigualdad. Departamento De Sociología. Universidad De Oviedo. 4 De Julio De 2014*, Oviedo.

Ruiz-Huerta, J., Agúndez, A., Garcimartín, C., López, J., & Rodríguez, J. (2011). Tendencias de reforma fiscal: Hacia una fiscalidad europea. *Fundación Alternativas. Opex. Documento De Trabajo*, 63, 2011.

Saez, E. (2003). The effect of marginal tax rates on income: A panel study of 'bracket creep'. *Journal of Public Economics*, 87(5), 1231-1258.

Saez, E., Slemrod, J., & Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature.*, 3-50.

Sala-i-Martin, X. (2014). Piketty y 'Capital en el siglo XXI'. *Artículo Disponible En [Http://salaimartin.com/randomthoughts](http://salaimartin.com/randomthoughts)*, (Consultado 10/09/2015).

Sanz Sanz, J. F. (2013). Los costes de la imposición: Un sistema fiscal eficiente para una economía en crecimiento. In M. Marín (Ed.), (Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo ed., pp. 11-44). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Sanz Sanz, J. F. (2014). El impuesto sobre la renta de las persona físicas: Reflexiones para su reforma. *Papeles De Economía Española*, (139), 21-38.

Sanz Sanz, J. F., & Romero Jordán, D. (2012). Evaluación del impacto recaudatorio de las reformas de IRPF e IVA de 2012 en un contexto de crisis económica. *Papeles De Economía Española*, (133), 39-48.

Sanz Sanz, J. F., Romero Jordán, D., & Barruso Castillo, B. (2015). Imposición efectiva por impuesto de sociedades en españa: Comparativa europea. *Cuadernos De Información Económica*, (244), 53-60.

Sanz, J. F. S., Romero Jordán, D., & Barruso, B. (2011). Imposición efectiva sobre las rentas del capital corporativo: Medición e interpretación. el impuesto sobre sociedades en España y en los países de la Unión Europea en el cambio de milenio. *FUNCAS. Estudios De La Fundación. Serie Análisis*,

Schwartz, P. (2005). *En busca de Montesquieu. La democracia en peligro*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Sebastián, M. (2015). Ahorro y fiscalidad, I Foro David Taguas de debate económico y social, 19 de febrero de 2015. Fundación de Estudios Financieros.

Shaw, J., Slemrod, J., & Whiting, J. (2010). Administration and compliance. *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, J.Mirrlees, S.Adam, T.Besley, R.Blundell, S.Bond, R.Chote, M.Gammie, P.Johnson, G.Myles and J.Poterba (Eds), Oxford University Press,

Slemrod, J. (1995). Income creation or income shifting? behavioral responses to the tax reform act of 1986. *The American Economic Review*., 175-180.

Slemrod, J. (2000). In Yitzhaki S. (Ed.), *Tax avoidance, evasion, and administration*. Cambridge, MA : (us): National Bureau of Economic Research,.

Smith, A. (2011). *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.

Smith, A. (2013). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza.

Taguas, D. (2014). *Cuatro bodas y un funeral: Cómo salir de la crisis sin salir del euro*. Barcelona: Deusto.

Tanzi, V. (2010, a). Complexity in taxation: Origin and consequences. *A Conference at the São Paulo Law School, Getulio Vargas Foundation, São Paulo, Brazil. December, , 13*

Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective* Cambridge University Press.



Tanzi, V. (2010, b). Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia. *Papeles De Economía Española*, (125), 1-17.

Tax Foundation. (2015). Compliance costs and tax complexity. Recuperado de <http://taxfoundation.org/blog/cost-tax-compliance> (Consultado 10/09/2015).

Valle Sánchez, V., & Fuentes Quintana, E. (1970). *El impuesto sobre la renta de sociedades: Análisis de su incidencia*.

Winer, S. L., Kenny, L. W., & Hettich, W. (2010). Regímenes políticos, instituciones y la naturaleza de los sistemas fiscales. *Papeles De Economía Española*, (125), 353-377.

Zabalza Martí, A. (2014). Retos actuales de la hacienda pública española. *Papeles De Economía Española*, (139), 2-20.