
Recensiones bibliográficas

Diagnóstico y propuestas para una reforma fiscal

JESÚS GASCÓN CATALÁN

Funcas, Civitas y Thomson Reuters, Madrid, 2013

En una economía mundial crecientemente globalizada, con cada vez mayor número de empresas operando en multitud de países y una revolución tecnológica, la de las comunicaciones, que facilita y acelera ese proceso, no es de extrañar que el paradigma fiscal, surgido a mediados del siglo pasado y sobre el que se asienta la capacidad recaudatoria de los Estados nacionales, salte por los aires acompañado de un nivel de deuda pública en continuo ascenso en relación con el PIB. En este contexto, que afecta también a España, es en el que el autor, desde una perspectiva profesional privilegiada, nos plantea una reflexión amena y profunda sobre el estado de la cuestión en nuestro sistema tributario, aportando sugerencias para salir de ese bache o implosión general en la que se encuentra la financiación de nuestra actividad pública.

El autor realiza su diagnóstico a partir de la realidad vigente y de la experiencia vivida en todos estos años, de excesiva aceleración y norte incierto, para formular propuestas de *Reforma*, que sirvan para superar la crisis fiscal del Estado actual y para configurar un nuevo sistema tributario acorde con la realidad económica de esta segunda década del siglo XXI. Su reflexión global sobre todo el sistema impositivo es oportuna y necesaria pues si con la Ley 50/1977 se inició el proceso de reforma fiscal con la llegada de la democracia, su culminación podemos entenderla finalizada con la ley de implantación del IVA, en vigor desde el 1 de enero de 1986, fecha de nuestra entrada en la CEE. Desde entonces ha habido muchas leyes, demasiadas, de reformas parciales de impuestos, pero hasta ahora no se ha planteado una reforma global como la que se propone. En su capítulo resumen es donde se concretan más sintéticamente sus propuestas de reforma. Como tributarista tiene muy claro que la política tributaria debe estar al servicio de la política fiscal y está última, a su vez, de la política económica. Pero como ahora el Gobierno no tiene en sus manos la política cambiaria ni monetaria, es decir, solo le queda la política fiscal con restricciones en cuanto al nivel de déficit público, y en relación con la configuración de los diferentes impuestos, por la existencia de armonización y competencia fiscal, el Ejecutivo tiene que atender a diferentes objetivos manejando con discrecionalidad y mucho criterio la política fiscal. No define un nivel de presión fiscal óptimo, pues como tal no existe, pero sí que destaca que el sistema impositivo está muy relacionado con el de la Seguridad Social, pues a su entender ahora estamos en el peor de los escenarios posibles: «una Seguridad Social deficitaria con negras perspectivas de futuro a pesar de lo elevadas que son las cotizaciones sociales en España en comparación con la media europea y el lastre que ello supone para el empleo. Seguir así nos puede condenar a mantener no solo las cotizaciones en tipos muy elevados sino también a aplicar impuestos altos para sufragar el déficit de la Seguridad Social. Además, dificulta reequilibrar y modernizar nuestro sistema tributario para disminuir la carga fiscal que soporta el factor trabajo y favorecer el crecimiento económico». Con seis millones de desempleados y una fuerte concentración de los mismos en los niveles más bajos de rentas, la incidencia conjunta del IRPF y de las cuotas de la Seguridad Social encarecen mucho el uso del factor trabajo, de ahí la oportunidad de su reflexión sobre la necesidad de disminuir su carga fiscal. Cuanto mayor sea el número de asalariados mayor

será la capacidad recaudatoria de ambas figuras. La curva de Laffer aparece en sus reflexiones. La suficiencia recaudatoria es uno de los principios a los que debe atender todo sistema impositivo, cuya evolución nos dará el nivel de presión fiscal en términos del PIB en cada momento. En democracia se ha cumplido la tesis de Wagner de un incremento permanente del gasto público que ha determinado una insuficiencia crónica del sistema impositivo materializado en un déficit público permanente, con niveles graves y preocupantes en los últimos años. Como señala, «dado que la evolución de la actividad económica es el principal elemento determinante de la recaudación tributaria y de la presión fiscal, la crisis actual ha puesto de manifiesto las carencias tanto de nuestro sistema fiscal en su conjunto como de los principales impuestos».

Cuando señala los problemas estructurales del sistema impositivo destaca su elevada complejidad afectada por factores como la proliferación de incentivos fiscales, el modelo político territorial de competencias tributarias y la propia legislación motorizada y la técnica tributaria, que a su vez genera inseguridad jurídica y mayor litigiosidad. Incentivos como la vivienda, los 400 euros e I+D+i, forman parte, entre otros, del disparate de la hacienda pública de la democracia.

En su análisis del IRPF aborda todos los problemas que le afectan, como la progresividad de su tarifa y cómo construirla, los incentivos fiscales que drenan su capacidad recaudatoria de una manera importante, las rentas empresariales y qué hacer con los módulos, y la tributación del ahorro, seguir con la dualización española o mejorarla, pero teniendo en cuenta la mayor movilidad del capital. De todas formas, como afirma, «Quien trabaja, paga», o lo que es lo mismo, más del 80% de la recaudación del IRPF procede del trabajo, por eso es muy importante que el número de asalariados no disminuya, porque si no hay que elevar los tipos para intentar mantener la recaudación.

También analiza la imposición patrimonial, IP e ISD, en relación con el IRPF, debate abierto por las diferencias territoriales existentes. Su propuesta, atrevida e imaginativa, pasa por una mayor integración de los tres impuestos para que la progresividad no recaiga exclusivamente sobre el factor trabajo, como ocurre actualmente.

El IS, como impuesto económico por excelencia, refleja todas las contradicciones del sistema impositivo, pues se ha visto muy directamente afectado por el cambio de paradigma, sobre todo en lo que hace referencia a los aspectos internacionales. Empezando por su tipo nominal, el autor destaca la competencia fiscal internacional a la baja en cuanto a los tipos nominales, carrera en la que España se ha quedado rezagada; la proliferación de incentivos fiscales que como termitas han drenado recursos, originando a veces tipos efectivos más reducidos pero acompañados de mayor inseguridad jurídica, complejidad y litigiosidad. Así, afirma que «Los impuestos con tipos nominales altos combinados con numerosos incentivos que reducen la factura fiscal suelen producir falta de neutralidad, inseguridad jurídica y alta litigiosidad y son mucho menos atractivos que los impuestos sencillos con bases imposables extensas con pocos incentivos, eficientes e incontestables y tipos impositivos reducidos. Sin olvidarnos de la importancia de la estabilidad normativa». Por tanto, no es de extrañar que el IS se vea afectado muy directamente por los procesos de traslación de bases imposables a territorios de menor tributación y de generación de gastos, como pone de manifiesto el informe BEPS de la OCDE. Aborda también el problema de los gastos financieros, en relación con la neutralidad recursos propios/recursos ajenos; los precios de transferencia, los intangibles, las nuevas tecnologías y la transparencia fiscal

internacional; la internacionalización de la empresa española y la entrada de capital extranjero, neutralidad en la importación y exportación de capitales, las Directivas comunitarias y el proyecto de base imponible consolidada, la OCDE, el G20, la planificación fiscal agresiva, el intercambio de información, la red de CDI, en definitiva todos los factores en juego que ahora están definiendo el nuevo paradigma al que el IS se debe adaptar, que es muy diferente del que existía en 1995, cuando se aprobó la LIS. Respecto del fenómeno PYME español, subcampeones en la UE, después de Italia, considera conveniente que se incremente su tamaño medio en un número considerable de empresas, en línea con lo manifestado en diferentes estudios, como forma de incorporar mejor los avances tecnológicos, mejorar la productividad y dar mayor estabilidad al empleo. De todas formas, prefiere «Un tipo reducido para fomentar el crecimiento empresarial, por transparencia y simplicidad, a cualquier otro tipo de incentivo».

El IVA, el impuesto indirecto con mayor capacidad recaudatoria del sistema y posible sustituto de las cotizaciones a la Seguridad Social, es un impuesto armonizado en muchos aspectos dentro de la UE y sometido a la regla de unanimidad, que consolida los avances logrados pero que hace muy difícil seguir mejorando. Ahora bien, para el autor esa armonización oculta importantes diferencias en cuanto a los tipos, general y reducidos, así como en las exenciones. España, hasta las subidas recientes, estaba situada en la banda baja de tipos y en el peso relativo de la recaudación del IVA en términos del PIB, aunque su elevado volumen de beneficios fiscales le confiere un relevante potencial recaudatorio de cara al futuro. Además, frente a la tradicional visión de ser considerado como un impuesto regresivo hoy se le ve cada vez más como una fuente creciente de ingresos por su menor distorsión de la actividad económica que el IS e IRPF, especialmente con el factor trabajo. A partir del Libro Verde de la Comisión, hace una interesante reflexión sobre el régimen transitorio permanente de las operaciones intracomunitarias y la necesidad de su simplificación. La relación IVA/ITP, fuente inagotable de conflictos para los contribuyentes por un problema de competencias entre Administraciones tributarias y el reciente IVA de caja son otros de los temas sobre los que nos ilustra con su sagacidad y experiencia. Interesante es la reflexión sobre la exención de los servicios financieros que está relacionada con la tributación que se debate sobre la actividad financiera.

Los impuestos especiales, con cierta importancia recaudatoria aunque menor que en los demás países de la UE, han mostrado una evolución de mucho menor crecimiento que los grandes impuestos, señalando como causas principales los tipos bajos y que los mismos se aplican sobre magnitudes físicas y no sobre valores, por todo ello considera que tienen un gran potencial alcista en su capacidad recaudatoria. En la tributación medioambiental España también se sitúa en la banda baja recaudatoria, aunque como señala un impuesto medioambiental no solo es aquel cuya recaudación se destina a fines medioambientales, sino que también debe incentivar la reducción de la contaminación. Desde esta perspectiva cuestiona toda la tributación medioambiental, cómo atajar las causas de la contaminación, sus efectos y cómo repartir sus costes entre los diferentes agentes causantes, sin perder la perspectiva de que quien contamina, paga.

En el debate sobre un nuevo tributo para el sector financiero, tan de moda a veces con la crisis actual, realiza su reflexión a partir de la siguiente premisa: «No tiene sentido utilizar el sistema tributario para sancionar comportamientos pasados reprobables. Tampoco tiene sentido que los impuestos pretendan sustituir a las medidas regulatorias y de supervisión del sector». La exención del IVA en los servicios financieros, la tasa Tobin y el impuesto sobre la actividad financie-

ra (FAT) centran su debate sobre este tema, con la perspectiva de si debe haber un acuerdo mundial o en nuestro caso a nivel autonómico con el Estado, más primario todavía.

Respecto de la tributación local y autonómica considera necesaria la realización de un profundo debate pues «se ha quedado obsoleto habiéndose desdibujado su rol dentro del sistema tributario». Las tasas y precios públicos y su creciente proliferación también deben ser objeto de revisión.

Después de su análisis de las deficiencias estructurales del sistema impositivo, teniendo en cuenta su experiencia al máximo nivel profesional en Hacienda, bien sea en la Agencia Tributaria o en la Dirección General de Tributos, considera necesaria una última reflexión sobre los problemas de aplicación de los tributos. En este sentido destaca que la complejidad es una de sus primeras características y la simplificación su remedio más natural y difícil de aplicar. La descoordinación existente entre las grandes figuras, la legislación motorizada y la técnica legislativa, los incentivos fiscales, las obligaciones formales y los costes de cumplimiento, el modelo territorial y el derecho comunitario están detrás de esa creciente complejidad, matizando que «Los impuestos de base amplia y tipos bajos son más simples, neutrales, eficientes y transparentes».

La seguridad jurídica va de la mano de la simplificación, o, lo que es lo mismo, a mayor complejidad más inseguridad jurídica, mereciendo la pena destacar su importante aportación, nadie mejor que él para formularla, en el sentido de «Dotar de más medios a la DGT y que la AEAT colaborase activamente en el proceso» en el sentido de una mayor colaboración entre las partes afectadas, consultas vinculantes, acuerdos previos de valoración, Foro de Grandes Empresas y Foro de Asociaciones y Colegios Profesionales. La complejidad genera una litigiosidad creciente que como pone de manifiesto desborda a los tribunales económico-administrativos, cada vez con más recursos presentados y menos medios humanos, llegando a plantear como hipótesis la posible incorporación de dichos tribunales dentro de la estructura administrativa de la AEAT. El fraude, su cuantificación y la economía sumergida son analizados desde la perspectiva de los controles masivos y selectivos en su lucha considerando que «La eficacia y la eficiencia son los criterios que deben primar en la definición del modelo organizativo de la Administración tributaria y su estrategia», aunque se muestra escéptico ante las soluciones exclusivamente normativas contra el fraude por dos motivos: «Primero, porque la excusa normativa se utiliza a veces como pretexto para no afrontar mejoras organizativas u operativas necesarias. Segundo, porque las leyes son como las telarañas, que atrapan lo leve y de poco peso, pero lo grande y pesado las rompe y atraviesa».

Por último, su reflexión sobre la relación que existe entre la tributación de las rentas del ahorro, capital financiero, el intercambio de información automática o previa petición caso por caso, el secreto bancario, los paraísos fiscales, los acuerdos Rubik y Fatca, son un claro ejemplo de su gran conocimiento de los problemas del sistema impositivo y de su aplicación, pues, como todo su discurso, es claro, directo, profundo, razonado y a la vez sencillo, de tal forma que incluso quien no sea un tributarista es capaz de entenderlo y seguirlo desde el principio hasta el final. No es un libro de derecho tributario ni de teoría de la imposición óptima, es un libro necesario ya que puede introducir en el debate a personas ajenas a los temas tributarios.

Teodoro Cordón Ezquerro