

# Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias

Ignacio Zubiri

Catedrático de Hacienda. Universidad del País Vasco  
E-mail: ignacio.zubiri@ehu.es

reforma integral  
de España

Recibido: 20 enero 2014  
Aceptado: 9 febrero 2014

**RESUMEN:** España, defiende el autor de este artículo, es uno de los países europeos que menos gasta. Tal vez la razón de este tan peculiar comportamiento esté en nuestro deficiente y, en parte, injusto sistema fiscal. Un sistema fiscal necesitado de una urgente reforma, capaz de quebrar nuestra cada vez más sociedad dual y capaz sobre todo de sostener y mantener nuestro decantes Estado del Bienestar.

**PALABRAS CLAVE:** España, sistema fiscal, reforma, justicia, sociedad dual, elusión de impuestos, IVA.

## Introducción

El sistema fiscal es un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades porque debe aportar los recursos necesarios para financiar los gastos colectivos. En particular, debe financiar el Estado del Bienestar. Si se desea un Estado del Bienestar amplio el primer requisito es, por tanto, un sistema fiscal con capacidad recaudatoria sustancial. Para que esto sea posible, es necesario por un lado, un sistema fiscal bien diseñado (sin agujeros) y gestionado (sin fraude) y, por otro que éste sea percibido como justo por los contribuyentes. Si no

es así, los contribuyentes que puedan evitarán pagarlo y los que no puedan reclamarán que se bajen los impuestos.

El sistema fiscal, no es sólo un instrumento recaudatorio. Afecta a los incentivos a cuánto y dónde (deslocalización) producir. Estos efectos, que en algunos casos existen, son magnificados por muchos para pedir rebajas fiscales. El argumento es que con impuestos altos no hay crecimiento y, por tanto, la pobreza será mayor (más gasto) y la recaudación menor (menos ingresos). Este argumento se presenta muchas veces como una defensa del Estado

del Bienestar, pero en realidad es poco más que una forma de reducirlo drásticamente.

España está inmersa en un debate fiscal en el que se entremezclan todos estos factores. Por un lado, hay un sistema que por el fraude y las bonificaciones fiscales concedidas a los grupos de presión tiene una capacidad recaudatoria muy limitada y es esencialmente injusto. Por otro, muchas voces se oponen a reformas sustanciales que comporten aumentos de recaudación en base a los supuestos efectos sobre los incentivos. Para ellos, sólo puede haber Estado del Bienestar (limitado) si los impuestos son bajos.

En lo que sigue se revisarán estos argumentos y se propondrá una reforma fiscal para España. Para ello comenzaré situando el gasto y los impuestos en España en relación con los de otros países de la Unión Europea (UE).

### **Niveles de gasto e impuestos en España**

Desde una perspectiva comparada España es un país que gasta poco. Excluyendo las ayudas a la banca (que son un gasto excepcional que no se repite en el tiempo) en el año 2012 España gastó (en tanto por ciento del PIB) un 15%

menos que el promedio de la UE y ocupó el puesto veintidós en el ranking de gasto por debajo de todos los países avanzados (salvo Irlanda) y de varios de los menos avanzados (Letonia, Hungría o Eslovenia entre otros). España gastó, por ejemplo un 10% menos que Portugal (5 puntos menos del PIB), un 15% menos que Italia (7 puntos menos) y un 20% menos que Grecia (11 puntos menos). Se podrá decir que España gasta mal pero, ciertamente, no que gasta mucho, al menos en comparación con otros países de la UE.

Dados estos niveles de gasto, no es extraño que la crisis de las finanzas públicas en España, sea imputable no a un gasto excesivo sino a una recaudación muy baja. Así, durante los primeros años de la crisis, a pesar de que la caída de la renta, el PIB, en España fue inferior a la del promedio de la UE, la recaudación bajó ocho veces más (en España bajó casi seis puntos del PIB frente a menos de un punto en el promedio de la UE). En ningún país, incluyendo Grecia, Irlanda o Portugal, la caída recaudatoria se aproximó a estas cifras. En realidad si en España la recaudación hubiera caído como en el promedio de la UE no habría habido ni ajustes sustanciales ni problemas de primas de riesgo.

## Una evolución del sistema fiscal español

En el 2012, a pesar de las subidas de tipos de los últimos años, la recaudación por impuestos generales (IRPF, Sociedades, IVA, Especiales, etc.) continúa siendo una de las más bajas de la UE. En promedio España recauda un 25% menos que el promedio (7,5 puntos del PIB). Ocupa el puesto 22 en el ranking de recaudación por debajo de todos los países avanzados y de otros como Hungría, Malta o Chipre. Hay bastantes países (Bélgica, Italia y Francia, entre otros) que recaudan más del 40% que España. Incluso Grecia y Portugal recaudan un 10% más.

Se puede pensar que España recauda poco porque los tipos impositivos son bajos en comparación con los de otros países. Sin embargo esto no es así y, en realidad, los tipos del IRPF están en la zona media y los de Sociedades e IVA en la zona alta de la UE. Que España recaude poco tiene que deberse, por necesidad, a que hay muchas deducciones, amplias vías de elusión (no se pagan impuestos utilizando resquicios legales) y a un fraude considerable.

### ¿Hay que subir los Impuestos?

La recaudación que produce el sistema fiscal español es insuficiente

tanto en el corto como en el medio y largo plazo para mantener los niveles actuales de prestaciones. No digamos ya para recuperar, aunque sea parcialmente, las prestaciones que se han reducido durante la crisis en sanidad, educación y dependencia, o para mantener y ampliar nuestras infraestructuras.

En el corto plazo el problema es que hay que reducir el déficit. Para ello hay quien propone reducir el gasto aún más. Otros confían que se produzca una recuperación económica que, con los mismos tipos, aumente la recaudación (en porcentaje del PIB) y reduzca algunos gastos (desempleo). También hay quien considera que, mejorando la eficiencia del gasto, se podrá gastar menos y ofertar prestaciones similares.

La primera opción es, para muchos, inaceptable porque ya se han producido recortes en muchas de las prestaciones básicas. Seguir esta tendencia supondría el principio del fin del Estado del Bienestar en España. Por otro lado, creer que el PIB aumentará en el corto plazo tanto como para permitir aumentos significativos de ingresos sin cambios sustanciales en el sistema fiscal, conlleva una buena dosis de optimismo. No digamos ya creer que se van a poder bajar los tipos y subir la recaudación.

En cuanto a las ganancias de eficiencia del gasto, de producirse, tendrán efectos en el medio y largo plazo, nunca en el corto plazo. Por tanto en el corto plazo no hay más opción que aumentar la recaudación varios puntos del PIB (para alcanzar el objetivo del déficit por debajo del 3% en el 2016) o hacer recortes sustanciales del gasto que, sobre los ya realizados, pondrían en peligro un Estado del Bienestar bastante erosionado ya por los recortes realizados. En realidad, *lejos de recortar aún más España debería recuperar cuanto antes las prestaciones sociales pérdidas en estos años y relanzar las infraestructuras. El riesgo de no hacerlo es crear un país desestructurado social y económicamente.*

En el medio y largo plazo el problema del gasto tiene que ver con el envejecimiento (que aumentará el coste de las pensiones, la sanidad y la dependencia) y con el progreso tecnológico (que aumentará el coste de la sanidad). Hay quien afirma que los gastos adicionales pueden financiarse produciendo lo mismo más barato o bajando los impuestos y recaudando más. Estas recetas milagro no son, sin embargo, muy creíbles. Por ejemplo, muchos argumentan que la privatización de la producción (médicos y hospitales privados, residencias pri-

vadas para los ancianos, etc.) garantiza más calidad a menos coste. La privatización, sin embargo, no es la solución porque si el sector privado ofrece un servicio debe obtener un beneficio. Y la supuesta eficiencia de la producción privada que debe pagar ese beneficio y reducir costes no ha sido probada. En realidad, cuando se privatiza o el coste aumenta drásticamente o, si la privatización disminuye los costes, los beneficios se obtendrían de una rebaja en el sueldo de los trabajadores (que están menos cualificados y motivados) y de una reducción de las prestaciones. Y la experiencia (en pensiones, en sanidad, etc.) revela que muchas veces se dan ambas: más coste y menos prestaciones.

En cuanto a los impuestos hay quien argumenta que son una rémora para el crecimiento porque desincentivan las ofertas factoriales y la adopción de riesgos. En la versión más extrema, la denominada *economía de oferta* popularizada por Laffer se llega a afirmar que los desincentivos son de tal magnitud que si se bajaran los impuestos se produciría una gran expansión económica y, vía ampliación de la base, incluso aumentaría la recaudación. El argumento de Laffer puede ser cierto para tipos marginales muy próximos a

uno. Pero aunque sus valedores piensan que es una ley casi universal (para cualquier país y cualquier nivel de tipos), su validez teórica y empírica es más que dudosa. En particular, las elasticidades (aumentos de las ofertas de factores como respuesta a la bajada de impuestos) necesarias para que la teoría fuera cierta son tan elevadas que no son creíbles. Por ejemplo, si el IRPF español se redujera en un euro, para que la recaudación no disminuyera debería inducir a los contribuyentes a trabajar tanto como para obtener 4 o 5 euros adicionales de renta. De hecho no hay evidencias empíricas sólidas que avalen la teoría de Laffer. Reagan y Bush, por ejemplo, realizaron recortes fiscales al amparo de las teorías de Laffer. El resultado fue que la recaudación bajó y experimentaron unos de los déficits considerables.

Excluidos los milagros (proveer más gastando menos o recaudar más con impuestos más bajos), la única forma de reducir el déficit consiste en dotar a España de las infraestructuras necesarias y en mantener una versión reducida del Estado actual del Bienestar, aumentando sustancialmente la recaudación (en % del PIB) tanto en el corto como en el medio y largo plazo (en % del PIB).

### Impuestos y crecimiento económico

Aún sin llegar a los niveles del argumento de Laffer, hay una tendencia creciente a enfatizar los posibles efectos desincentivadores y deslocalizadores de los impuestos, especialmente de los que gravan a las rentas altas, las empresas y las rentas del capital. El argumento es que si se suben los impuestos, se producirá un estancamiento económico considerable y una huida de factores hacia otros países que empobrecerá el país.

La realidad es que, en general, esto efectos tienden a exagerarse, en buena medida por la actuación y declaraciones de los propios interesados. Pero que empresarios o rentas elevadas alerten contra efectos desincentivadores de los impuestos no significa que sean ciertos. Y es en su interés exagerarlos si así logran reducciones de impuestos. Estas exageraciones pasan muchas veces por extrapolar lo que pasaría si los tipos marginales fueran confiscatorios (iguales a uno) a lo que pasaría en sociedades cuyos tipos son moderados y, ciertamente, muy lejanos de uno. En realidad, incluso si los efectos negativos de los impuestos fueran significativos (que es dudoso que lo sean en la mayor parte de los casos relevantes) *debería-*

mos detenernos a pensar hacia qué sociedad queremos ir. Si queremos ir a una sociedad dual en la que una clase, las rentas medias, pague casi todos los impuestos mientras que otra, las clases altas, no paguen nada, debemos seguir la senda que proclaman muchos: bajar los impuestos a las rentas no salariales, a las del capital y a las empresas. Y, evidentemente, prepararnos para una sociedad esencialmente injusta en la que los ricos no pagan mucho y en la que, por escasez de recursos, el Estado del Bienestar será casi un recuerdo del pasado. Frente a esto la opción es mantener una sociedad igualitaria en lo fiscal que toma las medidas más amplias posibles para que así sea, y que si esto produce algún coste de eficiencia (algo que no está claro que sea significativo) lo acepta como el precio a pagar por no vivir en una sociedad dual e injusta. Porque al final, si para que los ricos se queden hay que dejarles que no paguen, quizá haya que dejarles que se vayan.

### Objetivos de la Reforma

El sistema fiscal español tiene varios problemas que, deben ser corregidos:

#### a) *Falta de capacidad recaudatoria, mayor capacidad para recaudar*

Dado que en el medio y largo plazo se van a necesitar recursos adicionales, conviene en el corto plazo una mayor capacidad recaudatoria. Solo así se podrá recuperar parcialmente el Estado de Bienestar así como mantener y ampliar las infraestructuras. En el medio y largo plazo, sobre todo para desarrollar la ley de dependencia y mantener el Estado de Bienestar a niveles más aceptables, será igualmente necesaria una mayor capacidad recaudatoria.

#### b) *Inequidad Horizontal*

Contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. Esto no sólo atenta contra la justicia del sistema y mina los recursos, sino que favorece el desánimo de los que sí pagan.

Ambos problemas se derivan de la existencia de bonificaciones fiscales generosas, numerosas vías de elusión y del fraude. Muchos de estos beneficios fiscales se han presentado como mejoras de eficiencia o, incluso, de equidad. En realidad, la mayor parte de las veces sólo responden a la acción de grupos de interés que han tenido éxito en su presión.

## Una evolución del sistema fiscal español

### c.) *Falta de Progresividad Efectiva*

La progresividad nominal del IRPF es alta pero la efectiva es baja. Además la redistribución de la riqueza es limitada.

Para lograr sus objetivos, la reforma fiscal debe centrarse en depurar bonificaciones, cerrar vías de elusión y reducir el fraude. Inicialmente no deben aumentarse los tipos de los impuestos más importantes.

### Lucha contra el fraude

El fraude es un problema endémico del sistema fiscal español; por una parte por la tolerancia social y, por otra por la efectividad de los grupos de presión a la hora de controlar el diseño del sistema fiscal, pero todavía más por su aplicación (la actuación de los poderes públicos en la lucha contra el fraude). Las estimaciones sobre el fraude en España lo sitúan entre un 20% y un 27% del PIB duplicando al menos los niveles de los países más avanzados (en Francia, Austria, Holanda, el Reino Unido, EE.UU., o Suiza el fraude está por debajo del 10%). Si el fraude se redujera a la mitad la recaudación aumentaría entre un 10% y un 15% (3 y 5 puntos del PIB).

El gobierno, probablemente para calmar a los contribuyentes que no defraudan y a los que se les han aumentado considerablemente los impuestos en los últimos años, ha adoptado diversas medidas de lucha contra el fraude centradas, por un lado, en la prevención del fraude y, por otro, en la actuación de los inspectores y en el cobro de deudas en ejecutiva. Estas medidas, aunque necesarias, tienen un alcance limitado. El elemento clave para que se reduzca el fraude es que no sea rentable. Esto implica aumentar la probabilidad de detección y la sanción (no necesariamente monetaria) en caso de ser descubierto. Y sobre esto no se ha tomado ninguna medida sustantiva en España. De igual forma no se han tomado medidas que induzcan un comportamiento cooperativo por parte de los contribuyentes o disuasorio sobre los que colaboran con el fraude (algunos asesores e instituciones financieras). En realidad, la amnistía fiscal que se ha dado o la actitud ante las cuentas descubiertas (la Administración española, sino por otros) en Liechtenstein y Suiza cuestionan seriamente la voluntad del gobierno en la lucha contra el fraude.

En consecuencia una política efectiva de lucha contra el fraude pasa por las siguientes medidas:

a) *Voluntad política*

Los políticos deben transmitir inequívocamente a la sociedad que van a sostener una política de tolerancia cero con el fraude. Algunas medidas clarificadoras sobre la nueva actitud serían la dotación de más medios económicos, la creación de una Policía Fiscal, la formación específica de jueces y fiscales, el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el fraude, etc.

b) *Control del Fraude*

La probabilidad de detección de las rentas no retenidas es muy baja; debe ser prioritario aumentarla. Pueden seguirse varias direcciones de avance: primera, incremento de las inspecciones; segunda, aumento y mejora de la base de datos tanto fiscales (más requisitos informativos) cuanto extrafiscales, es decir signos indicadores indirectos de la riqueza, simplemente se debe identificar a los contribuyentes cuyo nivel de vida no se corresponda con lo declarado; tercera, elaboración de modelos fiables de estimación de defraudadores potenciales que agrupen a los contribuyentes relacionados familiar o profesionalmente; cuarta, obligación de declarar determinados datos no fiscales (operaciones, toma de posiciones,

opciones fiscales dudosas, etc.) con trascendencia fiscal; quinta, tipificación como fraude de diversas conductas como la elusión, compra de bienes sin IVA, gastos personales en Sociedades, etc.

c) *Sanción*

Las sanciones directas e indirectas deben ser más altas. Esto conlleva aumentar las multas y que se apliquen en el grado más alto, revisar automáticamente todas las declaraciones no prescritas del contribuyente al que se le detecte un fraude y realizarle un seguimiento posterior especial durante al menos cinco años, crear un régimen especial para contribuyentes defraudadores, hacer pública su identidad (para determinados niveles de fraude, etc.).

d) *Cierre de Vías de Elusión*

Lo primero es modificar la normativa del IS para evitar que los empresarios individuales (y los pequeños e incluso medianos) lo utilicen para eludir el IS. Otras medidas incluyen continuar la eliminación del sistema de módulos, reformar la tributación de las SICAV y de las rentas irregulares. También se deberían gravar al 45% todas las transferencias a paraísos fiscales (salvo prueba de

## Una evaluación del sistema fiscal español

que tienen un fin productivo), y obligar a que las auditorías tuvieran un apartado de riesgos fiscales.

### e) *Control de los Resultados*

La Agencia Tributaria debe ser controlada por el Parlamento. Se deben definir indicadores medibles de gestión y de efectividad en la lucha contra el fraude, se deben establecer objetivos anuales (de reducción del fraude y gestión) y los resultados se deben presentar al Parlamento incluyendo una estimación de la evolución del fraude. También se debe crear una Comisión Externa de Evaluación que valore la actuación de la Agencia.

### f) *Responsabilidades Solidarias*

Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (por ejemplo, poniendo los instrumentos necesarios o dando la información relevante) sea corresponsable del mismo. Esto puede incluir a Instituciones Financieras o profesionales como los asesores fiscales.

### g) *Incentivos al Cumplimiento Voluntario*

Como en otros países, se debe impulsar la colaboración de las gran-

des empresas con Hacienda. Hacienda les ayudaría a cumplir sus obligaciones tributarias y resolvería sus dudas a cambio de acceso libre y amplio a los datos contables. A las empresas que colaboren con Hacienda se les podría dar un reconocimiento público que incluso pudieran usar en su publicidad. A las que no colaboraran se les inspeccionaría con detalles y de forma regular. Otra medida importante sería regular la actividad de la asesoría fiscal y penalizar a quienes colaboren en prácticas fraudulentas.

### Colaboración de la UE

Es necesario buscar la colaboración de la UE en la lucha contra el fraude impulsando intercambios de información en los rendimientos del capital y en el IVA. La UE debe también luchar contra los paraísos fiscales empezando por los que están dentro de sus fronteras. La UE debe aprobar una base común para el IS pero esta base debe ser de aplicación obligatoria por las empresas transnacionales. Se debe elaborar una directiva sobre Competencia Fiscal Perniciosa e impulsar la Directiva sobre el impuesto sobre las Transacciones Financieras.

### Reformas necesaria

En el IRPF, la base de la reforma debe ser buscar la equidad horizontal (la redistribución se puede lograr de forma más efectiva por el lado del gasto), eliminando deducciones y bonificaciones cuestionables, y tomando medidas efectivas para reducir el fraude. Además se trataría de que el IRPF fuera un impuesto justo con el contribuyente dando un tratamiento adecuado a la inflación a las rentas irregulares y diseñando de forma adecuada las deducciones. En particular, se eliminarían (o reformarían) deducciones y exenciones que pretenden aumentar la progresividad del impuesto. A cambio se reducirían los tipos para las rentas más bajas. La razón es que la progresividad debe incorporarse en la tarifa, y no en las deducciones. En lo esencial se retornaría a la esencia de lo que es un IRPF. Un impuesto que grava de forma conjunta y progresiva toda la renta del contribuyente. En el medio plazo hay un margen para aumentar el tipo medio de todos los contribuyentes entre un 10% y un 15%.

El primer elemento de la reforma sería *eliminar el sistema dual* en el IRPF, con lo que las rentas del trabajo y del capital pasarían a gravarse de forma conjunta. El se-

gundo elemento sería *eliminar muchas de las rentas exentas* (hay casi treinta rentas exentas que incluyen, por ejemplo, las plusvalías en la vivienda propia cuando se reinvierte. En tercer lugar se deberían *eliminar las bonificaciones* a determinadas rentas (por ejemplo, ciertos arrendamientos, rendimientos de quienes trabajen más allá de los 65 o los incentivos a empresarios individuales que empiezan o crean empleo). La cuarta modificación consistiría en *eliminar algunas deducciones y reformar otras*. Se eliminarían, entre otras, la deducción por la adquisición de planes de pensiones y la deducción por maternidad. Se reformarían, entre otras, la deducción por rendimientos del trabajo (que requería justificación documental y pasaría a ser aplicada sólo por quien tiene realmente esos gastos) y las deducciones familiares (que tendría un componente fijo y otro variable en función de algunos gastos efectivamente realizados en beneficio de hijos y ascendientes).

En el ámbito técnico es necesario modificar el tratamiento de las rentas irregulares y ajustar los impuestos por la inflación. Otras medidas necesarias serían eliminar definitivamente el sistema de módulos, modificar el tratamiento de las SICAV (haciéndolas tributar

## Una evaluación del sistema fiscal español

anualmente como incrementos de patrimonio). Es necesario, además, eliminar regímenes especiales en sociedades como el de capital riesgo o tenencia de valores extranjeros que, entre otras cosas, pueden ser utilizados por las rentas altas para diferir el pago de impuestos.

Los tipos no deben cambiarse en el corto plazo. En este periodo el aumento del tipo medio debe basarse en depurar exenciones y bonificaciones. En el medio plazo, hay un cierto margen de aumento de entre un 10% y un 15%.

En el caso de lucha contra el fraude se deberían tomar las medias ya señalas: más inspección, más sanción (pecuniaria o no), más información (fiscal y no fiscal), más atención a los signos externos, más agrupación de datos de personas relacionadas, un incremento de las responsabilidades solidarias y junto con la obligatoriedad de incluir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios.

En el Impuesto de Sociedades se debe buscar la neutralidad. Esto es, no alterar las decisiones empresariales básicas de qué producir y cómo producir. Para ello debe gravar todas las empresas y todas las actividades al mismo tipo efectivo. Esto implica dos tipos de medidas. Primero, *eliminar los*

*tipos impositivos reducidos* porque son beneficios fiscales de dudosa justificación que pueden incluso desincentivar el crecimiento de las empresas. Segundo, *eliminar casi todas las bonificaciones y deducciones* porque en la mayoría de los casos son subvenciones poco efectivas (es dudoso que alguien invierta o contrate a un trabajador en una coyuntura mala sólo por un incentivo) y caras en relación a su efectividad (benefician de ellas no sólo a las inversiones o el empleo nuevo, sino también el que se hubiera producido en ausencia del incentivo). Sólo se deberían mantener las que estuvieran justificadas por alguna ineficiencia del mercado (algunas de I+D y las de trabajadores con minusvalías).

Globalmente los beneficios fiscales suponen un 15% de lo recaudado. Esto sugiere que los beneficios fiscales, aun siendo importantes, no son la causa fundamental de la baja recaudación del impuesto y la escasa tributación de muchas empresas. Esto tiene que ver con otras cuestiones como compensaciones de pérdidas de ejercicios anteriores, regímenes especiales, deslocalización de beneficios, correcciones por doble imposición y fraude fiscal. En primer lugar se debe realizar una *revisión sustancial de*

*los regímenes especiales y eliminación de algunos* porque son una fuente de privilegios fiscales y, en algunos casos de vías de elusión y evasión. En segundo lugar, se debe *reducir la deducción por doble imposición de los dividendos*. Además se debe *limitar la deducción de minusvalías* que sólo deben ser compensables con plusvalías posteriores, no con renta ordinaria de la actividad.

Por otro lado, se deben hacer permanentes algunas de las medias adoptadas con carácter temporal por la crisis. Entre ellas, los límites a la compensación de pérdidas y la limitación de la deducción del fondo de comercio. En el caso de las *pequeñas y medianas empresas se debería reformar la normativa del IS para que no sea utilizado como instrumento para eludir el IRPF*. Esto implicaría limitar la deducibilidad de, entre otros elementos, los vehículos, los inmuebles en los que no se desarrolla la actividad y los gastos de representación.

Para reducir el fraude una primera medida es fomentar la cooperación voluntaria. Simplemente las empresas se comprometen a colaborar con Hacienda a cambio de una vía de contacto con ella. Se puede también dar un certificado para que se sepa qué empresas colaboran con Hacienda. A las em-

presas que no colaboren se les intensificaría la inspección. Otras medidas de control incluyen gravar al 45% las transferencias a paraísos fiscales (salvo justificación de su uso) y potencial la declaración electrónica.

El IVA presenta tres tipos de problemas. El primero se deriva de la existencia de tipos reducidos y actividades bonificadas. El segundo tiene que ver con la gestión del impuesto. El tercero con el fraude.

El IVA tiene tipos reducidos y exenciones, supuestamente por razones de equidad. Sin embargo, el grado de redistribución que se logra es muy bajo (los ricos, de hecho, se benefician más en términos absolutos que los pobres) y el coste recaudatorio es muy alto (se pierde el 40% de la recaudación). Además, en el caso de las exenciones se pierde la neutralidad del IVA en el mecanismo de formación de precios.

El segundo problema del IVA es que el esquema de gestión incluye sistemas de simplificación (régimen simplificado, recargo de equivalencia y régimen agricultura) que en la práctica rompen la neutralidad en el mecanismo de formación de precios y, en el caso del régimen simplificado, introducen vías de fraude. Aunque ya se

## Una evaluación del sistema fiscal español

está reduciendo el ámbito de aplicación del régimen simplificado sería deseable eliminarlo porque hoy día casi cualquier productor está en situación de gestionar un IVA sin grandes costes ni problemas.

Finalmente, está el problema del fraude. El fraude en el IVA forma parte de un problema más general de fraude y debe, por tanto, abordarse con los mismos instrumentos que se han detallado anteriormente. En todo caso cabe recordar que sería necesario tipificar como delito ofertar y adquirir bienes sin IVA y que se debe avanzar en las medidas para reducir el fraude carrusel (incluyendo un intercambio más rápido y amplio de información dentro de la UE).

Por otro lado, para reducir la concentración de riqueza y establecer una contribución adicional para los muy ricos, se deberían reformar el Impuesto sobre el Patrimonio y del de Sucesiones y Donaciones. En el caso del *impuesto sobre el patrimonio* debería valorarse todo al precio de mercado y ampliarse la base para gravar la riqueza productiva. También debería eliminarse el denominado escudo fiscal, que establece un límite conjunto al pago por IRPF y Patrimonio. En el impuesto de *Sucesiones y Dona-*

*ciones* se deberían aumentarse los tipos impositivos para las transmisiones de patrimonios elevados incluso entre parientes de primer grado.

Por otro lado, España, junto con otros diez países de la UE (que incluyen a Alemania y Francia), se ha unido al procedimiento de cooperación reforzada para aplicar un *impuesto sobre las transacciones financieras*. España debe apoyar la aprobación de la propuesta de Directiva que presentó la Comisión en Febrero del 2013 y aplicar este impuesto tan pronto como sea posible. De igual forma, España debe avanzar en la aplicación de *impuestos medioambientales*.

### El aumento de ingresos

En el corto plazo la mayor parte de ingresos adicionales deben venir de depurar bonificaciones fiscales y en su caso, de la reforma del impuesto sobre el Patrimonio. Los aumentos de tipos deben limitarse a impuestos menores desde el punto de vista recaudatorio (sucesiones y donaciones y, quizá, de nuevo los especiales y transmisiones). La lucha contra el fraude puede dar recursos sustanciales, especialmente en el medio plazo. En el largo plazo, si es necesario para mantener el estado del Bien-

---

## Ignacio Zubiri

estar, se deberían aumentar los tipos del IRPF para todos los contribuyentes y habría un cierto margen para aumentar el IVA. Por otro lado, es necesario, cuanto antes, avanzar en el diseño de mecanismos que graven las transacciones electrónicas porque si no se corre el riesgo de que se erosione la base fiscal de Agencia Tributaria. ■