

Fiscalidad y crisis económica en España

Antonio Javier Ramos Llanos

Profesor y Director del Departamento de Economía. Universidad Pontificia Comillas.
E-mail: ajramos@cee.upcomillas.es

Recibido: 4 abril 2012
Aceptado: 30 mayo 2012

RESUMEN: En una situación de grave crisis económica y fiscal, que afecta a las economías europeas y especialmente a la economía española, este trabajo muestra posibles alternativas sobre cambios en la fiscalidad en nuestro país para que, junto a los ajustes por el lado del gasto público, contribuyan a restablecer el equilibrio de las finanzas, pero también para que faciliten un entorno propicio al crecimiento, a la urgente creación de empleo y al logro de una distribución de la renta y la riqueza menos injusta.

PALABRAS CLAVE: España, crisis económica, fiscalidad, impuestos, empleo.

Taxation and economic crisis in Spain

ABSTRACT: In a situation of a serious economic and fiscal crisis affecting all European economies and especially the Spanish economy, this article presents possible alternative approaches about changes in taxation in our country. These alternatives can contribute, along with the readjustments in public spending, to reestablish the balance of public finances, and can also facilitate the creation of favorable conditions to growth, creation of employment and the achievement of a fairer distribution of income and wealth.

KEYWORDS: Spain, economic crisis, taxation, taxes, employment.

I. Introducción

En un contexto de larga e inquietante crisis económica, este artículo reflexiona sobre las posibles contribuciones de la fiscalidad en nuestro país al equilibrio de las finanzas públicas y al desarrollo de un nuevo y necesario patrón de crecimiento económico. La crisis económica

está generando, al igual que en otros países de nuestro entorno, un elevado déficit público, tanto por el aumento del gasto público como por la reducción de la recaudación impositiva. El objetivo de restablecer la estabilidad presupuestaria sólo puede lograrse a corto plazo mediante políticas complementarias: por un lado, medidas de aus-

teridad que reduzcan el gasto público y, por otro lado, aumentos recaudatorios que no afecten, o lo hagan mínimamente, al potencial de crecimiento de la economía. Obviamente, el crecimiento económico contribuye significativamente al equilibrio presupuestario, pues reduce el desempleo, y con ello el gasto público, e incrementa la recaudación de impuestos sobre la renta y el consumo.

Con una insostenible e intolerable tasa de paro (en torno al 24%), gran parte de larga duración, y todavía más alta tasa de paro juvenil (más del 50%), la economía española ha empezado el año 2012 con unas desfavorables previsiones de evolución del PIB y del empleo, y con una complicada situación de instituciones financieras, Administraciones Públicas (AAPP) y muchas empresas y familias. Los bancos, con elevada morosidad y activos depreciados, necesitan recapitalizarse y, al propio tiempo, afrontar las consecuencias de su alto endeudamiento exterior. Las AAPP, después de incurrir en un elevado déficit público y sometidas a la crisis de la deuda, se encuentran bajo la presión de los mercados financieros, no tienen más remedio que acometer planes de austeridad que permitan reducir la cuantía de su déficit. Más de un millón setecientos mil hogares

españoles se encuentran con todos sus miembros activos en paro y la tasa de pobreza relativa en España es de las más elevadas en los países de su entorno. Y en medio, la economía real española necesita superar sus desequilibrios financieros y sus defectos estructurales, que explican que la crisis internacional esté teniendo mucha mayor repercusión en España que en la mayoría de los países europeos. Otro modelo de crecimiento es necesario en la economía española para crear más y mejor empleo y mejorar la cohesión social. Y en ese cambio, la política económica en general y la fiscalidad en particular tienen que desempeñar un papel importante. España necesita una fiscalidad que contribuya al ajuste de las finanzas públicas, pero también que facilite un entorno propicio al crecimiento, a la creación de empleo de calidad y a lograr una distribución de la renta y la riqueza menos injusta.

II. La fiscalidad

Las AAPP necesitan recursos financieros para financiar los servicios que la sociedad exige. Dentro de los recursos merecen una especial atención los impuestos, tanto por su importancia cualitativa como cuantitativa.

Los impuestos son ingresos de carácter coactivo, sin contraprestación (específica) y establecidos normativamente que recaen sobre la realización de un hecho que la ley estima pone de manifiesto la capacidad económica o jurídica de un contribuyente. Desde un punto de vista cuantitativo constituyen los principales ingresos públicos; pero no sólo tienen finalidad recaudatoria, también son instrumentos en manos de las autoridades para alcanzar determinados objetivos políticos, económicos y sociales, al influir en las conductas de los agentes económicos (finalidad de ordenación). Esto puede resultar especialmente interesante para que el sector público pueda alcanzar sus objetivos: mejorar la asignación de los recursos escasos (eficiencia económica), redistribuir la renta y la riqueza (equidad), suavizar el ciclo económico, combatir la crisis y lograr el desarrollo económico. Ello teniendo en cuenta que los impuestos afectan a la renta disponible de los individuos y, por ello, a su consumo, lo cual incide en la demanda agregada de la economía y, por tanto, en la producción nacional, en el empleo, en los precios y en la balanza de pagos.

El sistema fiscal de un país está compuesto por las diversas figuras tributarias que forman parte

del ordenamiento fiscal vigente en un momento dado. Dentro del sistema fiscal, existen figuras tributarias cuya finalidad principal es la de recaudar; otras figuras tienen como finalidad principal incidir en el comportamiento de los agentes, y finalmente otras figuras atienden a ambas finalidades, recaudatoria y de ordenación.

Un sistema fiscal óptimo requiere suficiencia recaudatoria (para financiar los bienes, servicios y prestaciones públicas), que suavice los efectos de los ciclos y las crisis, que no afecte negativamente a las conductas claves para el crecimiento económico (trabajo, ahorro, inversión e innovación) y que contribuya a la cohesión social (equidad en la distribución de la renta y riqueza). También es deseable que el sistema fiscal sea sencillo (no muy complicado de gestionar) y transparente.

III. Criterios para llevar a cabo una reforma en la fiscalidad

La Comisión Europea, a partir de una muy amplia reflexión doctrinal sobre experiencias y prácticas fiscales internacionales, y teniendo en cuenta la problemática económica y fiscal de las economías eu-

ropeas, ofrece un conjunto coherente de criterios a la hora de diseñar (reformular) los sistemas fiscales (European Commission, 2011d), que de forma resumida se ofrece a continuación.

Criterios sobre figuras fiscales

a) En relación a los impuestos que gravan el trabajo, la Comunidad Europea enfatiza la importancia de reducir la fiscalidad que grava el factor trabajo para estimular su participación en el mercado laboral, factor fundamental para el crecimiento económico. De modo que los Estados que tengan una fiscalidad relativamente alta sobre el factor trabajo deberían reorientarla, poniendo mayor énfasis recaudatorio en otras figuras fiscales menos perjudiciales para el crecimiento económico (por ejemplo, los impuestos sobre el consumo, sobre los inmuebles y sobre las actividades con impacto medioambiental negativo).

La Comunidad Europea subraya que debe ponerse especial atención en la fiscalidad que grava el trabajo menos cualificado y peor remunerado. La reducción de la fiscalidad sobre el trabajo (en el impuesto sobre la renta y en las cotizaciones a la seguridad social) debería ser una prioridad, de cara

no sólo a facilitar la demanda de trabajo y la creación de empleo, sino también para estimular la participación laboral de los trabajadores de bajos ingresos (incluyendo las personas que aportan el segundo ingreso a la unidad familiar), de modo que para ellos *trabajar sea rentable*. También es importante realizar reformas en el sistema de prestaciones sociales para reducir la economía sumergida y la dependencia de las prestaciones de desempleo (la denominada cultura del subsidio).

b) En relación a los impuestos sobre la actividad empresarial, la Comunidad Europea indica que son los más nocivos para el crecimiento, en la medida en que frenan la acumulación de capital, la inversión productiva y la creación de empleo, de modo que los Estados con alta fiscalidad sobre la renta de las sociedades deberían evitar incrementar los tipos impositivos. Ello sobre todo en circunstancias de crisis en la que la inversión tiene un pobre comportamiento. En cambio, ante la necesidad de aumentar la recaudación y reducir el déficit público, podrían ampliarse las bases imponibles eliminando injustificadas reducciones legales (deducciones, bonificaciones) de la base imponible y el uso de regímenes preferenciales y tipos reducidos.

c) En relación a los impuestos que gravan el consumo (el impuesto sobre el valor añadido –IVA– es el más importante), la Comunidad Europea indica que es conveniente mejorar su eficiencia, limitando bonificaciones y deducciones de las bases imponibles, así como la aplicación de tipos reducidos. Dada la potencia recaudatoria de estos impuestos, es muy importante la lucha contra el fraude fiscal que se produce en ellos.

d) El impuesto sobre las transacciones financieras. Con distintas finalidades (desincentivar actividades financieras excesivamente arriesgadas realizadas por las instituciones financieras, asegurar que los servicios financieros sean gravados de manera semejante que otros sectores y contribuir a cubrir los costes de la crisis, así como generar ingresos fiscales), la Comunidad Europea sostiene la conveniencia de establecer este impuesto, siendo obligada su armonización a nivel comunitario para evitar las consecuencias derivadas de la movilidad del capital entre Estados.

e) En relación al impuesto sobre los bienes inmuebles, la Comunidad Europea recuerda que, dada la no movilidad de los inmuebles, unida a la fácil gestión del impuesto (difícil evasión fiscal) y su posible contribución a la progresi-

vidad fiscal, esta figura fiscal debe ser tenida muy en cuenta en cualquier reforma fiscal. Pero además, la Comunidad Europea indica que en el diseño del impuesto de bienes inmuebles deben evitarse los incentivos fiscales al endeudamiento inmobiliario (deducciones que se establecen tanto en el impuesto sobre la renta de las personas físicas –IRPF– como en el impuesto de sociedades) y que debe facilitarse la movilidad geográfica laboral (incentivando el alquiler de inmuebles).

f) En relación a la fiscalidad que grava el uso (abuso) del medio ambiente, la Comunidad Europea recuerda la contribución que la fiscalidad puede hacer gravando conductas perjudiciales al medio ambiente (urbano y rural).

Un ranking de impuestos según el grado de distorsión (de menos a más) del crecimiento económico sería: 1) impuestos sobre la propiedad inmobiliaria; 2) impuestos sobre el consumo y el medioambiente, y 3) impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades. De modo que sistemas fiscales caracterizados por alta carga fiscal sobre el trabajo y baja fiscalidad indirecta (sobre el consumo) no son óptimos desde el punto de vista de los incentivos al crecimiento económico, por lo que deberían ser modificados.

Otros criterios a tener en cuenta

➤ Priorizar la prevención y lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida y, dada la movilidad del capital, coordinando los Estados sus esfuerzos en la lucha contra el fraude fiscal.

➤ Es preferible ampliar las bases impositivas que aumentar los tipos impositivos. Conviene recortar los gastos fiscales (bonificaciones, deducciones, desgravaciones de la cuota, etc.) en la fiscalidad directa sobre personas físicas y sociedades, así como limitar a casos muy justificados, y previamente evaluados, los tipos reducidos de IVA. Ello porque mayores bases imponibles posibilitan mayor recaudación y/o menores tipos impositivos sin merma de suficiencia recaudatoria.

➤ Es fundamental mejorar la gestión fiscal, reduciendo las cargas administrativas derivadas de la fiscalidad, mejorando la transparencia, simplificando las normas fiscales y facilitando las formas de pago.

➤ Es importante identificar, intercambiar y compartir las mejores prácticas y experiencias fiscales en la Unión Europea.

➤ Y en el diseño de la estructura fiscal no debe olvidarse la contribución de la fiscalidad a la cohesión social.

IV. Cambios fiscales en España en período de crisis

Desde el inicio de la crisis en 2008 se han adoptado diversas modificaciones en la fiscalidad española, pudiendo distinguirse varias etapas: la primera llega hasta mayo de 2010, la segunda hasta noviembre de 2011 (ambas bajo el gobierno del PSOE) y la última etapa se inicia con el cambio de gobierno a favor del Partido Popular.

1) En la primera etapa de la crisis, el Gobierno adopta decisiones de impulso fiscal, siguiendo recomendaciones comunitarias (los países del entorno llevan a cabo políticas keynesianas de estímulo al crecimiento para compensar los primeros efectos de la crisis). Estas medidas consistieron fundamentalmente en rebajas impositivas, tales como el establecimiento de la deducción de 400 € en el IRPF para asalariados, pensionistas y autónomos. Además, se modificó la Ley del IVA para mejorar el tratamiento fiscal de la rehabilitación de edificios y se aceleraron las devoluciones del IVA.

2) Después de esta primera etapa de estímulo de la economía, y ante el elevado desequilibrio de las cuentas públicas (déficit público en 2009 llega al 11,1% del PIB y la deuda pública se incrementa intensamente), el Gobierno a partir

de mayo de 2010 cambia el signo de la política fiscal:

- * Procede a la retirada de algunos estímulos fiscales, destacando la desaparición de la deducción de hasta 400 € en el IRPF¹.
- * Adopta nuevas medidas impositivas de alcance limitado y temporal, entre ellas cabe destacar las siguientes: en el IRPF, aumenta los tipos de gravamen del ahorro²; en el impuesto de sociedades se reduce en 5 puntos porcentuales el tipo de gravamen aplicable a las PYMEs que

¹ Posteriormente se introdujo una enmienda que permitía la deducción de los 400 € para las rentas con una base imponible inferior a 8.000 € anuales y que tendría carácter progresivo para las comprendidas entre esa cantidad y 12.000 €.

² Los ingresos del capital hasta 6.000 € serán gravados al 19%, mientras que los superiores a 6.000 € tributarán al 21%. La medida fue cuestionada, pues la subida aumenta el riesgo de deslocalización de capitales. Desincentivar fiscalmente el ahorro puede resultar contraproducente en la situación actual, pues nuestra capacidad de crecimiento sostenible depende del nivel de inversión, que, a su vez, incluso dentro de la Unión Monetaria Europea, sigue estando condicionado, en última instancia, por la tasa de ahorro nacional. Dos de las grandes debilidades de nuestra economía, el excesivo endeudamiento y el déficit exterior, tienen mucho que ver con nuestra falta de ahorro.

mantengan y creen empleo; en el IVA, a partir del 1 de julio de 2010, se eleva el tipo impositivo general 2 puntos porcentuales, situándose en el 18%, y 1 punto el tipo impositivo reducido, llegando al 8%; y se recupera, aunque con modificaciones, el impuesto sobre el patrimonio.

3) El reciente cambio de gobierno en España (noviembre 2011) ha supuesto también modificaciones fiscales significativas. El Gobierno, en diciembre de 2011, partiendo de la estimación de que el déficit del conjunto de las AAPP alcance en 2011 el 8% del PIB (finalmente ha sido el 8,51% frente al objetivo del 6% pactado con la UE), y tratando de evitar reacciones adversas de los mercados financieros para la financiación no sólo del sector público, sino también del sector privado, adopta un conjunto de medidas económicas, presupuestarias y fiscales. Entre estas últimas, establecidas con carácter temporal (para 2012 y 2013), destacan las siguientes (Presidencia del Gobierno, 2011): en el IRPF, aumentan en una escala progresiva los tipos impositivos que gravan las rentas del trabajo³ y los tipos aplicables a las rentas de capi-

³ El aumento del tipo aplicable va desde 0,75 puntos porcentuales (pp) para las rentas salariales más bajas, hasta 7 pp para las que superen 300.000 € anuales.

tal⁴; aumenta el Impuesto de Bienes Inmuebles para los inmuebles cuyo valor catastral supere el valor medio; y se prorroga en el IVA el tipo impositivo superreducido (4%) para la adquisición de vivienda, así como la recuperación de la deducción por compra de vivienda habitual.

Finalmente, en el marco de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 (marzo de 2012), el Gobierno aprueba cambios fiscales relevantes destacando: la reducción y el diferimiento de bonificaciones fiscales a las grandes empresas en el impuesto de sociedades y el establecimiento de una regularización o amnistía fiscal (excepcional y sujeta al gravamen del 10%) de rentas no declaradas por contribuyentes en el IRPF y en el impuesto de sociedades.

Sin entrar a valorar con detalle cada uno de los cambios fiscales que han tenido lugar en España, algo que desbordaría los límites de este artículo, en relación a los sucesivos cambios fiscales conviene destacar lo siguiente:

1) En mayo de 2010 tiene lugar un notable giro en la política fiscal.

⁴ 2 puntos para las rentas de capital inferiores a 6.000 €, 4 pp para las comprendidas entre 6.000 y 24.000 € y 6 pp para las superiores a esta última cantidad.

Antes de esa fecha, las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno del PSOE tuvieron como objetivo estimular el gasto privado y contrarrestar los efectos negativos de la crisis financiera e inmobiliaria sobre la actividad económica.

2) El intenso crecimiento del déficit público (en parte derivado de la brusca caída de la recaudación fiscal) provoca, en el contexto de la crisis de la Eurozona asociada al caso de Grecia, una reacción adversa de los mercados financieros, obligando al Gobierno a replantear la política fiscal. Se constata que un alto déficit público y el creciente endeudamiento provoca que prime el objetivo recaudatorio y otros objetivos pasen a un segundo plano.

3) A partir de mayo de 2010, la política fiscal (tanto del gobierno del PSOE como del PP) asume como objetivo principal incrementar la recaudación impositiva, posponiendo otros objetivos como fomentar el crecimiento (la eficiencia) y la cohesión social (equidad). Se aprecian, sin embargo, algunas diferencias, respecto de la utilización del IVA y la amnistía fiscal (el Gobierno del PP rechaza la primera y asume la segunda).

En el contexto actual, la economía española, gravemente afectada por la crisis, necesita más allá de

cambios fiscales con ánimo recaudatorio, un nuevo sistema fiscal que de forma coherente logre los objetivos que debe tener: además de la suficiencia recaudatoria, favorecer el crecimiento económico y mejorar la cohesión social. Y en el diseño de un nuevo sistema fiscal, puede ser útil y conveniente tener en cuenta las mejores prácticas fiscales de países europeos, expresadas en las recomendaciones de la Comisión Europea.

V. Propuestas de cambios fiscales en España

Las recomendaciones fiscales comunitarias apuntadas anteriormente son muy pertinentes para España. La economía española padece una grave coyuntura en la que coexisten e interactúan una crisis financiera, económica y laboral y una intensa crisis de las finanzas públicas. La economía española precisa afrontar ambas simultáneamente y la fiscalidad no puede quedar al margen. La reforma de la fiscalidad española debería, por tanto, tener el doble objetivo de lograr a medio plazo la consolidación fiscal, facilitando el crecimiento sostenible, sin dejar de lado la cohesión social.

Por tanto, son precisos esfuerzos de contención del gasto público

menos productivo junto con el aumento de la presión fiscal, de manera que la mayor recaudación fiscal distorsione lo menos posible las conductas claves del crecimiento (trabajo, ahorro, inversión e innovación) y la cohesión social. Los cambios en la fiscalidad deberían evitar los vaivenes registrados en los últimos años, que deja como herencia una fiscalidad frágil e insuficiente, una fiscalidad en la que proliferan no siempre justificadas exenciones de la base imponible, desgravaciones de la cuota y tipos diferenciados, una fiscalidad que contiene incentivos perversos para el crecimiento sostenible, con un alto nivel de fraude fiscal, que lastra la suficiencia recaudatoria y la equidad en la distribución de la carga tributaria. España debe avanzar hacia un sistema tributario más sencillo y transparente, que siga las mejores prácticas internacionales.

Fiscalidad sobre el trabajo: Conviene reducir fiscalidad que grava el empleo (las cotizaciones a la seguridad social) que en España son relativamente altas en el contexto europeo y que no son deducibles en las exportaciones. Ello penaliza la competitividad del sistema productivo español frente al exterior, pues encarece las exportaciones, uno de los pilares del patrón de crecimiento sostenible de la eco-

nomía española. Particularmente importante es reducir las cotizaciones sociales que gravan el nuevo empleo y el trabajo peor remunerado. Se trata de evitar la denominada trampa del bajo salario (en la que resulta más rentable no trabajar y vivir de las prestaciones de desempleo o en la economía sumergida).

Dada la incidencia de la reducción de las cotizaciones sociales en la financiación a la Seguridad Social, esta medida debería ir acompañada de una reforma de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de modo que el Estado (vía impuestos) aumente su aportación y compense la pérdida de recaudación. El aumento del tipo general de IVA ofrece una posibilidad de compensación, dado que el IVA es un impuesto que no penaliza las exportaciones (pues el IVA es deducible, es decir, el precio del producto exportado va sin el IVA) y el tipo impositivo en España es de los más bajos de la UE⁵.

⁵ La compensación por la pérdida de recaudación derivada de menores cotizaciones sociales es inexcusable debido, entre otras razones, al proceso de envejecimiento de la población española, que cuestiona la viabilidad financiera del sistema de prestaciones públicas (pensiones, sanidad, dependencia, etc.) (Albi, 2009).

Cambios en los impuestos que gravan el consumo: Ante la necesidad de incrementar la presión fiscal (consolidación fiscal) y reducir las cotizaciones a la seguridad social (para la mejora de la competitividad exterior y el crecimiento), tiene sentido incrementar la recaudación por IVA. Ello puede conseguirse por tres vías: *a)* reduciendo el muy alto nivel de fraude que se da en este impuesto; *b)* revisando la pertinencia (según criterios de eficiencia y equidad) y, en su caso, eliminando exenciones y tipos reducidos de IVA, y *c)* aumentando el tipo impositivo general de IVA.

Junto a cambios en el IVA, procede seguir aumentando impuestos que gravan consumos nocivos para la salud (como los que gravan el consumo de alcohol y tabaco) y consumos suntuarios (joyas, coches de lujo, embarcaciones de recreo, juego, etc.), que a sus posibilidades recaudatorias unen un efecto de progresividad.

Creación de un impuesto sobre las transacciones financieras: Esta figura fiscal, impulsada por la Comisión Europea y en proceso de aprobación por las instituciones comunitarias, tendría varias finalidades: por un lado, compensar el hecho de que, por dificultades técnicas, muchos servicios financieros no están sujetos al gravamen del IVA;

por otro lado, lograr que las instituciones financieras (ampliamente beneficiadas por importantes y diversos apoyos financieros) contribuyan a la consolidación fiscal; y finalmente, frenar actuaciones especulativas de las instituciones financieras. El impuesto no gravaría todas las operaciones financieras, sino únicamente la compraventa de acciones, bonos y derivados financieros.

Fiscalidad medioambiental: Con la finalidad doble de, por un lado, lograr que el crecimiento económico sea sostenible desde el punto de vista medioambiental y, por otro lado, lograr mayor recaudación fiscal, los impuestos medioambientales han de incrementar el escaso peso que hasta ahora han tenido en la fiscalidad española. Ello puede conseguirse por la vía de aumentar los impuestos que gravan actividades de producción y consumo que tienen impactos medioambientales (por ejemplo, la utilización de derivados del petróleo), sin descuidar la eliminación de subvenciones fiscales al consumo de productos con impacto medioambiental negativo.

Cambios en el IRPF: Siendo el IRPF una de las principales figuras de la fiscalidad, por su capacidad recaudatoria y por su contribución a la progresividad de la imposición, no puede quedar al margen de la re-

forma, que podría orientarse en varias direcciones:

– Revisión y racionalización (con criterios de suficiencia recaudatoria, eficiencia y equidad) de las deducciones legales, tanto de la base imponible como de la cuota. Al respecto, conviene tener en cuenta la importancia que tiene el ahorro a largo plazo de las familias (junto con la inversión productiva de las empresas), como una de las conductas claves de un patrón de crecimiento sostenible. El ahorro de las familias, junto con el ahorro empresarial y el ahorro público, posibilita un volumen de inversión empresarial sin necesidad de que la economía nacional se endeude de manera excesiva con el exterior. De ahí que tenga pleno sentido económico y financiero un tratamiento fiscal favorable a fórmulas de ahorro a largo plazo (como los fondos de pensiones). En el rediseño del IRPF no se debería incentivar el endeudamiento de las personas físicas (desgravando el servicio de la deuda contraída por compra de vivienda) y no se debería desincentivar el uso de la vivienda en régimen de alquiler (que facilita la movilidad laboral).

Cambios en el impuesto de sociedades: Como en el IRPF, conviene revisar y racionalizar (con criterios de suficiencia recaudatoria y eficiencia) las deducciones, bonificaciones y

otros tratamientos fiscales favorables que reducen la base imponible, lo que permitiría obtener la misma recaudación reduciendo el tipo impositivo. También es pertinente el tratamiento fiscal favorable al beneficio no distribuido en forma de dividendos (frente al reparto de los mismos). Ello posibilita dos objetivos acordes con el crecimiento económico sostenible. Por un lado, potencia el ahorro empresarial y fortalece la estructura financiera de las empresas, de modo que éstas, con más recursos propios, no precisen endeudarse excesivamente para acometer las inversiones productivas que sean necesarias para mantener y mejorar su competitividad frente al exterior. Por otro lado, la moderación del reparto de dividendos facilita la creación de un clima empresarial más propicio a la moderación de las rentas salariales, algo también muy necesario para una correcta formación de precios y para el crecimiento sostenible de la economía. También conviene evitar el incentivo al endeudamiento que genera el impuesto de sociedades al deducir de la base imponible los intereses de la deuda empresarial.

Fiscalidad sobre inmuebles: El aumento de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (acompañado de la mejora de su valoración ca-

tastral) ofrece una no despreciable vía de lograr mayor suficiencia recaudatoria, con la posibilidad de introducir dosis de progresividad fiscal. Como se ha indicado anteriormente, la fiscalidad que grava el patrimonio inmobiliario no debería incentivar (a través de deducciones en la base y desgravaciones en la cuota) un modelo de uso de la vivienda con exagerado peso del régimen de propiedad en detrimento del alquiler, que es el modelo dominante en España. Ello no favorece la necesaria movilidad geográfica del factor trabajo y, además, incentiva el endeudamiento (uno de los factores impulsores de la reciente burbuja inmobiliaria en la economía española fue el tratamiento fiscal favorable a la adquisición de la vivienda). La deducción por adquisición de vivienda tiende a incentivar la compra en detrimento del alquiler, por lo que debería ser revisada.

Impuesto sobre el patrimonio: Este impuesto, a pesar de la controversia que suscita, adecuando el mínimo exento para que no grave a las personas con rentas medias (especialmente asalariados sujetos a nóminas, cuyas rentas tienen un alto grado de control fiscal en el IRPF), podría contribuir a que los patrimonios elevados (con alta capacidad económica) aporten ma-

yores recursos a la necesaria consolidación fiscal, mejorando de paso la progresividad de la fiscalidad. Una alternativa al impuesto sobre el patrimonio sería establecer un nuevo impuesto que grave las grandes fortunas.

La mejora de la gestión tributaria: La mejora de la administración tributaria que acompañe los cambios fiscales es absolutamente necesaria. Esta mejora debería tener, al menos, tres finalidades: simplificar la normativa tributaria, reducir las cargas administrativas a los contribuyentes (personas y empresas) y la lucha contra el fraude y la elusión fiscal.

Intensificar la lucha contra el fraude: El fraude (que incluye el fraude tributario, el laboral y a la Seguridad Social) produce graves efectos negativos en el crecimiento sostenible: distorsiona la actividad económica, provoca competencia desleal entre las empresas, discrimina a los que cumplen adecuadamente con sus obligaciones, los cuales por otra parte reciben menos bienes y servicios públicos de los que podrían disfrutar si todos los ciudadanos y empresas cumplieran correctamente con sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social. En definitiva, el fraude es un ataque frontal a la generalidad, la equidad y la justicia del sistema tributario y de Seguridad Social. Y

junto al fraude, y en íntima relación con él, se encuentra la economía sumergida⁶.

En los últimos años se han alcanzado resultados positivos, tanto por el mayor apoyo dado a los contribuyentes para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones (envío de datos fiscales, borradores de las declaraciones, aplazamiento de pagos a ciudadanos y empresas con dificultades de tesorería, etc.), como por la mejora en el control del cumplimiento tributario. Medidas de amnistía fiscal (con bajo coste para los defraudadores), aunque generen expectativas de recursos fiscales a corto plazo, crean incentivos fiscales perversos, no son lo que necesita el sistema fiscal español. En cambio, es imprescindible intensificar la lucha contra el alto fraude fiscal de la economía española.

⁶ Estimaciones de la OCDE de la economía sumergida en España (siempre discutibles y difíciles de precisar por su naturaleza) indican que entre el 22 y el 23% de la actividad económica practica economía sumergida (evade impuestos y cotizaciones a la seguridad social). Ello podría implicar una pérdida de recaudación fiscal en torno a 70.000 millones de euros anuales (cerca del 7% del PIB). En todos los países europeos hay economía sumergida, pero es especialmente alta en España, Portugal, Italia y Grecia.

V. Conclusiones

En la valoración de los ajustes fiscales realizados en los últimos meses en España es conveniente recordar la actual situación de nuestra economía real y su relación con las finanzas públicas. En el contexto macroeconómico de nuestro país en 2012 no sólo se observa un déficit público difícil de corregir (pero que hay que corregir), sino un inquietante panorama en la economía real con casi seis millones de parados y con el PIB de nuevo en recesión. No olvidemos que entre la evolución del déficit público y la economía real se registra una fuerte interacción recesiva: la falta de crecimiento debilita mucho la recaudación del sistema fiscal español (que además está seriamente afectado por el fraude), pero a la vez las medidas de austeridad en el gasto público y las subidas de impuestos (que buscan reducir rápidamente el déficit público) reducen la renta, el gasto, la producción y el empleo, impidiendo el propio ajuste de las finanzas públicas.

Las medidas fiscales, realizadas en función de las indicaciones de los mercados financieros y de las instituciones comunitarias, persiguen el ajuste del déficit público, pero descuidan el crecimiento sostenible (con cohesión social), dado su probable impacto recesivo.

Para la solución del círculo vicioso (economía real / finanzas públicas) en que se encuentra la economía española, no bastan medidas de austeridad y de mayor rigor fiscal, son precisas reformas estructurales (para crear un entorno económico e institucional más favorable al crecimiento y a la creación de empleo) y también medidas de estímulo al crecimiento.

Los mercados financieros penalizan con altas primas de riesgo la falta de austeridad y el alto endeudamiento, pero también son implacables con las economías que no crecen. Porque ello les genera una gran desconfianza. Para apaciguar a los mercados financieros no basta con la austeridad y el rigor fiscal, es preciso el crecimiento, condición necesaria para atender el servicio de la deuda y que, además, incrementaría la recaudación fiscal.

Nota final

Coincidiendo con el cierre de este estudio, el pasado 27 de abril el Gobierno anunció que en 2013, y como otra nueva medida para ajustar el presupuesto a los objetivos de déficit, se producirá una subida de los impuestos indirectos (IVA y especiales), sin ofrecer más detalles. Con ello se espera

recaudar 8.000 millones de euros adicionales y poder reducir las cotizaciones sociales para favorecer el empleo. Esto parece ir en línea con algunas de las recomendaciones de este artículo, aunque se han de observar cuidadosamente los efectos de estas medidas sobre la equidad.

Bibliografía

- ALBI, E. (2009), «Reformas fiscales tras la crisis económica», en *Temas actuales de economía*, vol. 4, IAEEA, Málaga, 2009.
- ESPÍNOLA, J. R. (2011), *Crisis y futuro de la economía española*, Editorial Civitas, Madrid.
- ESPÍNOLA, J. R. DE, y RAMOS, A. J. (2011), «Patrón de crecimiento y fiscalidad en la economía española», en *Revista de Estudios Empresariales*, n.º 137, 2011/3.
- EUROPEAN COMMISSION (2010), *Taxation papers – Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010 (Tax policy after the crisis)*, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2011a), *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, COM (2011) 594 final, 2011a.
- EUROPEAN COMMISSION (2011b), *Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxembourg, 2011b.
- EUROPEAN COMMISSION (2011c), *Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, European Economy 5/2011, 2011c.
- EUROPEAN COMMISSION (2011d), *Annual Growth Survey 2012. Annex. Macroeconomic report. Annex. Growth-friendly tax policies in Member States and better the coordination in the EU*, COM (2011) 815 final, 2011d.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, Consejo de Ministros, <www.lamoncloa.gob.es>, 30 de diciembre de 2011.
- RAMOS LLANOS, A. J. (2009), «Medidas fiscales en España en período de crisis económica internacional», en *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 198, diciembre 2009.
- RAMOS LLANOS, A. J., y ESPÍNOLA, J. R. (2011), «Un nuevo patrón de crecimiento de la economía española», en *X Jornadas de Política Económica. Propuestas de política económica ante los desafíos actuales*, Málaga, 20-21 de octubre de 2011.
- RUIZ-HUERTA, J.; AGÚNDEZ, A.; GARCIMARTÍN, C.; LÓPEZ, J., y RODRÍGUEZ, J. (2011), *Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 62/2011.
- VV.AA. (2010), «Claves actuales de la fiscalidad del futuro», en *Papeles de Economía Española*, n.º 125/126.

Nota: El autor desea agradecer las sugerencias y comentarios de José Ramón de Espínola, Catedrático de Economía y miembro del Consejo de Redacción de esta Revista, que, en cualquier caso, queda exonerado de los errores y opiniones que contiene este trabajo. ■