

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN ECONOMÍA**

**EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL: ASPECTOS CLAVE DE UNA  
REFORMA FISCAL**

Aitor Lainez Eguilaz

**DIRECTOR**

**Pedro Pascual Arzoz**

**CODIRECTOR**

**Idoia Zabaleta Arregui**

**Pamplona – Iruña**

**13 de Junio de 2014**



## **RESUMEN**

En el presente trabajo se pretende elaborar un análisis de las principales propuestas de reforma llevadas a cabo por la Comisión de Expertos, con la ayuda de numerosas personas y entidades, desde el sector público hasta el sector privado y numerosos Organismos Internacionales. Estas propuestas se han hecho con la finalidad de que jueguen un papel importante en el proceso de ajuste de la economía y en la mejora de potencial de crecimiento a medio plazo, es decir, una reforma que contribuya a modernizar la economía española. La recesión económica que atraviesa el país durante los últimos años y el defectuoso diseño del sistema fiscal, ha llevado a que España sea uno de los países con menor recaudación fiscal y uno de los países con mayor fraude. Es en este contexto, donde los impuestos deben ayudar al crecimiento y al empleo, por lo que en este trabajo se muestran las importantes reformas que la Comisión propone. Dado que todas las reformas fiscales tienen ganadores, perdedores y contribuyentes que se quedan más o menos igual, el trabajo concluye analizando la situación concreta que puede afectar a cada ciudadano.

**Palabras clave:** Reforma fiscal, Comisión, Economía, Fraude fiscal, Contribuyentes, PIB, Impuestos, Recaudación fiscal, Tipos impositivos.

# Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. ANTECEDENTES TEÓRICOS DE REFORMA FISCAL: EL INFORME MIRRLEES .....	4
3. ¿PORQUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA FISCAL EN ESPAÑA? .....	6
4. NOVEDADES PLANTEADAS DESDE EUROPA.....	9
4.1 Imposición directa.....	12
4.2 Imposición indirecta.....	12
5. PROPUESTAS DE REFORMA EN ESPAÑA.....	13
5.1 Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	14
5.2 Reforma del Impuesto sobre Sociedades.....	18
5.3 Reforma de la imposición sobre el patrimonio y sucesiones.....	20
5.4 Reforma del impuesto sobre el valor añadido.....	21
5.5 Reforma de los Impuestos Especiales y de la imposición medioambiental.....	23
5.6 Reforma de las cotizaciones sociales.....	25
6. EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA.....	26
7. CONCLUSIONES.....	29
8. BIBLIOGRAFÍA.....	32

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la reforma fiscal llevada a cabo en España, así como comprender la importancia de esta en la sociedad. Para ello haré un recorrido por distintas nociones de esta disciplina, con el fin de acercarme un poco a su naturaleza.

Mi gran interés por el mundo de la fiscalidad y del tratamiento de todo tipo de impuestos, junto con las asignaturas impartidas en la universidad, es lo que me ha llevado a realizar este trabajo. Así pues, a través de esto, he tenido la oportunidad de desarrollar mi gusto hacia este ámbito de la economía e incrementar mis conocimientos.

Comenzaré hablando sobre una de las cuestiones más importantes que es, el porqué de una reforma fiscal en España. Comentaré las propuestas que esta reforma ha tenido desde los distintos Organismos Internacionales y posteriormente describiré los principales impuestos con sus correspondientes propuestas de reformas que se quieren llevar a cabo. Continuaré describiendo la influencia que tiene la reforma fiscal sobre el fraude (en este caso en España), con el fin de reducirlo. Finalmente, concluiré exponiendo las principales ideas, y el fin con el que se ha hecho todo esto.

Haré un breve recorrido de cómo hemos llegado a esta situación, ya que durante los años comprendidos entre 2000 y 2008, España tuvo un fuerte crecimiento económico, liderado por los sectores de la construcción y de la producción, registrando una inflación realmente baja, un alto crecimiento del empleo y una fuerte llegada de inmigrantes. Esta situación parecía no detenerse para el país, aun teniendo señales que en los próximos años se vería modificada la economía española. La crisis española en la que nos hemos visto envueltos, ha mostrado que no solamente es una crisis económica y una explosiva burbuja inmobiliaria, que ha provocado la mayor crisis inmobiliaria en España, sino también una crisis social, institucional, territorial y política. Desde diversas posiciones se señala que el sistema de bienestar mantenido hasta ahora no puede aguantar, ante el encarecimiento de los servicios, las dificultades para obtener los recursos necesarios y la extensión de una opinión pública contraria a la acción del Estado. La actual crisis económica está suponiendo un enorme reto para los presupuestos públicos de todos los países. El aumento del gasto ha sido inevitable y el coste en términos presupuestarios está siendo tremendo. Es en este contexto donde es necesario intervenir, proponiendo las medidas fiscales que

resulten más convenientes para salir de esta crisis económica y reducir el gran volumen existente de fraude fiscal.

Como sabemos, los asuntos fiscales deben de analizarse dentro de situaciones económicas concretas. Existen elementos del sistema fiscal que son más intemporales, como el diseño global del impuesto sobre la renta, pero por ejemplo, en cuestiones de tipos impositivos, o de la oferta de ventajas fiscales, el contexto económico resulta muy determinante. Para lograr sus propósitos las propuestas de reforma deben tener en cuenta el contexto macroeconómico en el que se enmarcan, así pues, como he explicado este trabajo lo enfocaré desde este punto de vista.

Mostraré las propuestas de reforma fiscal que ha propuesto la Comisión, ya que pueden jugar un papel relevante en el proceso de ajuste de la economía y en la mejora de su potencial de crecimiento a medio plazo. Para ello, se considera que la reforma debe, en primer término, contribuir al proceso de consolidación fiscal y, en segundo lugar, inducir una mejora de la competitividad de la economía, el incremento del ahorro y el aumento del empleo. Como ya he señalado, la economía española se ha caracterizado recientemente por un proceso de ajuste de los desequilibrios acumulados en la fase anterior de expansión, desequilibrios agravados por errores de política económica, que terminó bruscamente con el final de la burbuja inmobiliaria. Ese final, se vió agravado por la crisis de la deuda soberana que afectó a casi toda Europa y por los problemas estructurales de nuestra economía, le ha llevado a una situación sin precedentes con unos niveles de paro y de déficit publico desconocidos hasta ahora en nuestro país.

Continuaré con el progreso tan significativo que se quiere alcanzar con estas propuestas para corregir esos desequilibrios, aunque hay que remarcar que todavía se encuentra lejos de su final, sobre todo en lo que se refiere al empleo, debido a las alarmantes cifras de las que disponemos. Además en una perspectiva de medio y largo plazo, la economía española también deberá hacer frente al reto que supone el envejecimiento de su población.

Siguiendo recomendaciones de varios de los organismos internacionales, como el FMI, OCDE y la Comisión Europea, la Comisión de expertos propone una reforma en la que se trata de cumplir rigurosamente con los compromisos de consolidación presupuestaria. Para ser compatible con este programa de ajuste, la Comisión entiende que la reforma fiscal debe ser neutral ex ante en términos recaudatorios, pero afectando con intensidad a la

estructura y composición de los impuestos. Pero ex post, la reforma deberá también tener claros efectos positivos sobre la producción y el empleo y colaborar positivamente a la reducción del déficit público.

Analizaré el modo en que la Comisión ha tratado con sus propuestas de desplazar la carga tributaria desde la imposición directa hacia la indirecta, porque de esta manera la reforma intensificará sus efectos positivos sobre la eficiencia, la capacidad de competir, el crecimiento y el nivel de empleo de la economía española. Se propondrá una reforma impositiva en dos bloques diferentes. El primero de ellos plantea una reforma de las principales figuras impositivas. El segundo bloque propone una reducción de las cotizaciones sociales de los empleadores que se compense con incrementos adicionales y equivalentes de la imposición indirecta, a lo que se llama una “devaluación fiscal”.

En definitiva, con todo este trabajo, pretendo mostrar las propuestas que la comisión ha llevado a cabo para crear un sistema tributario, el cual cumpla una serie de características:

- Un sistema tributario sencillo, de mayor simplicidad que el existente en la actualidad.
- Un sistema tributario que asegure la suficiencia, promoviendo la libertad e igualdad de los ciudadanos y la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social, con respeto a los principios constitucionales de capacidad económica, generalidad, igualdad y progresividad que han de regir nuestro sistema tributario.
- Un sistema tributario que favorezca el desarrollo económico del país. Para ello, la reforma tributaria diseñará un sistema eficiente de impuestos, que incentive el crecimiento económico y la creación de empleo.
- Por último, un sistema tributario que también favorezca el desarrollo social, adoptándose medidas que beneficien particularmente a colectivos que han de ser objeto de especial protección, como las familias o las personas con discapacidad, así como otras que estimulen el ahorro.

## **2. ANTECEDENTES TEÓRICOS DE REFORMA FISCAL: EL INFORME MIRRLEES**

El marco teórico utilizado en este trabajo es el Informe Mirrlees. Sucesor del Informe Meade, pero más ambicioso en cuanto que Meade se centró, fundamentalmente, en los impuestos directos, mientras que el Informe Mirrlees examina todo el sistema impositivo, desde la idea de que es necesario mirar al sistema impositivo como un todo. Aunque este informe se hizo para el Reino Unido, los autores han intentado que sus conclusiones sean relevantes internacionalmente, por lo que en este caso, lo aplicaré a la situación de España.

La base de este informe está sustentada en la Teoría de la Imposición Óptima, la cual se centra en como diseñar un impuesto para reducir al mínimo la distorsión y la ineficiencia, sujeto a aumentar los ingresos gubernamentales a través de impuestos distorsivos sobre el mercado.

El comité encargado de llevar a cabo el proyecto, formado por nueve miembros bajo la presidencia del profesor Mirrlees (Premio Nobel de Economía) se constituyó en 2006. Durante cuatro años, más de sesenta expertos internacionales en Economía de la Imposición seleccionados entre los más reconocidos, elaboraron estudios sobre el diseño de un sistema impositivo. Sobre la base de esos estudios, el comité redactó el informe Mirrlees.

El planteamiento formulado se inclina, en su esencia, por un sistema impositivo progresivo y neutral, destacando la importancia de que un buen sistema fiscal debe estructurarse para cubrir las necesidades globales de gasto, evitando reservar ingresos para finalidades específicas. Además deberá de alcanzar la progresividad de la forma más eficiente posible. Se considera que lo ideal sería valorar la progresividad, no en función de la renta percibida en períodos anuales, sino atendiendo a los recursos obtenidos en el conjunto de la vida de las personas. Por último se quiere buscar que sea neutral, porque un sistema fiscal que trate las actividades económicas similares de forma similar será más simple, evitará discriminaciones y minimizará las distorsiones económicas.

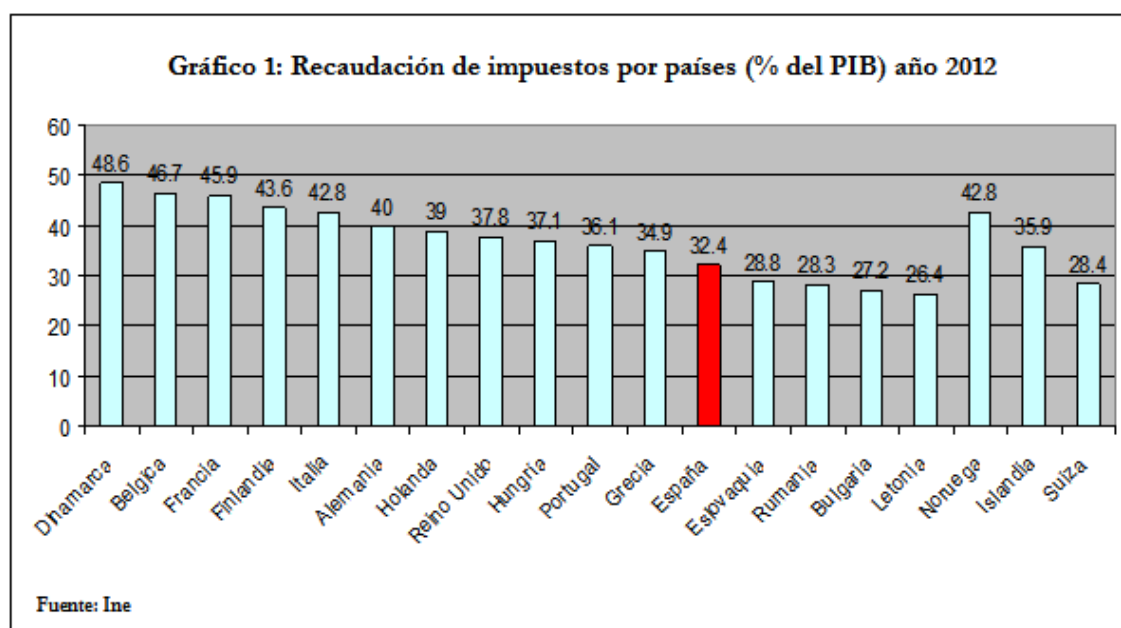
El informe Mirrlees es técnicamente muy competente. Ha contado con los mejores profesores desde el punto de vista económico. Así pues numerosos estudios señalan que se trata de un informe académico y que aplicarlo en España podría entrañar algunas dificultades como nombrare a lo largo del trabajo.



Otros informes utilizados en este trabajo, son los informes de Emilio Albi (Reformas fiscales tras la crisis económica) y el informe Lagares. En numerosos aspectos, ambos también parten de la base del Informe Mirrlees. La "Comisión Lagares" es un comité de expertos en materia fiscal al que el Gobierno encargó un informe sobre una reforma integral del sistema impositivo español. Está presidida por el catedrático Manuel Lagares e integrada por ocho expertos más. Este informe recoge las propuestas del comité de expertos, las cuales constan de 125 cambios en los impuestos actuales. Estas propuestas no tienen carácter vinculante para el Gobierno, el cual podrá tener en cuenta o no las recomendaciones. Lo previsible es que las tenga muy en cuenta pero dado que afectan a la casi totalidad del sistema impositivo y sin duda a los impuestos con más capacidad recaudatoria, es previsible que se abra un proceso de negociación para determinar lo que finalmente salga adelante, que será lo que apruebe en su día el Parlamento. La reforma que finalmente se apruebe en el Parlamento entrará en vigor en 2015.

### 3. ¿PORQUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA FISCAL EN ESPAÑA?

El pésimo estado económico que atraviesa el país durante los últimos años, ha llevado a que la comisión de expertos contratada por el gobierno se plantee realizar una reforma fiscal en España. La última gran reforma que hubo, se produjo en el año 1979, en la que la situación que atravesaba España en esos momentos, era muy similar a la de ahora. Existía un gran problema de fraude fiscal, y se necesitaba aumentar la recaudación tributaria para sufragar el incipiente estado del bienestar y de las autonomías. En España ha caído la recaudación fiscal como en ningún otro país europeo.



Una de las características más destacadas en la evolución de las finanzas públicas durante la crisis ha sido el hundimiento de los ingresos fiscales.

En tasas de crecimiento, la reducción de los ingresos públicos fue del 11,8%.

<b>Cuadro 1: Ingresos Públicos en España</b>							
	<b>En mm de euros</b>			<b>En %</b>	<b>En % del PIB</b>		
	2007 (1)	2012 (2)	2012-2007 (3)=(2)-(1)	2012-2007 (3)=(2)/(1)	2007 (4)	2012 (5)	2012-2007 (6)=(5)-(4)
<b>Impuestos s/producción e importaciones</b>	<b>122.005</b>	<b>107.482</b>	<b>-14.523</b>	<b>-11.9</b>	<b>11.6</b>	<b>10.4</b>	<b>-1.1</b>
IVA	61.261	55.740	-5.521	-9.0	5.8	5.4	-0.4
ITPAJD	17.399	5.798	-11.601	-66.7	1.7	0.6	-1.1
Impuestos sobre el consumo	25.328	21.617	-3.711	-14.7	2.4	2.1	-0.3
IBI	7.267	10.739	3.472	47.8	0.7	1.0	0.4
Otros impuestos indirectos	10.750	13.588	2.838	26.4	1.0	1.3	0.3
<b>Impuestos corrientes renta y patrimonio</b>	<b>136.921</b>	<b>105.453</b>	<b>-31.468</b>	<b>-23.0</b>	<b>13.0</b>	<b>10.2</b>	<b>-2.8</b>
IRPF	79.731	77.865	-1.866	-2.3	7.6	7.6	-0.0
Impuesto sobre sociedades	50.179	22.277	-27.903	-55.6	4.8	2.2	-2.6
Otros directos	7.011	5.312	-1.699	-24.2	0.7	0.5	-0.2
<b>Impuestos sobre el capital</b>	<b>5.352</b>	<b>3.826</b>	<b>-1.526</b>	<b>-28.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.1</b>
<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>136.752</b>	<b>133.845</b>	<b>-2.907</b>	<b>-2.1</b>	<b>13.0</b>	<b>13.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Otros ingresos</b>	<b>32.071</b>	<b>31.401</b>	<b>-6.70</b>	<b>-2.1</b>	<b>3.0</b>	<b>3.1</b>	<b>0.0</b>
<b>Recursos totales</b>	<b>433.101</b>	<b>382.007</b>	<b>-51.094</b>	<b>-11.8</b>	<b>41.1</b>	<b>37.1</b>	<b>-4.0</b>

Fuente: Ministerio de Economía

Dos figuras impositivas explican la mayor parte de la caída de ingresos: el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), cuya recaudación se ha reducido en 2,6 y 1,1 puntos de PIB, respectivamente (en tasas de crecimiento, - 55,6% y -66,7%).

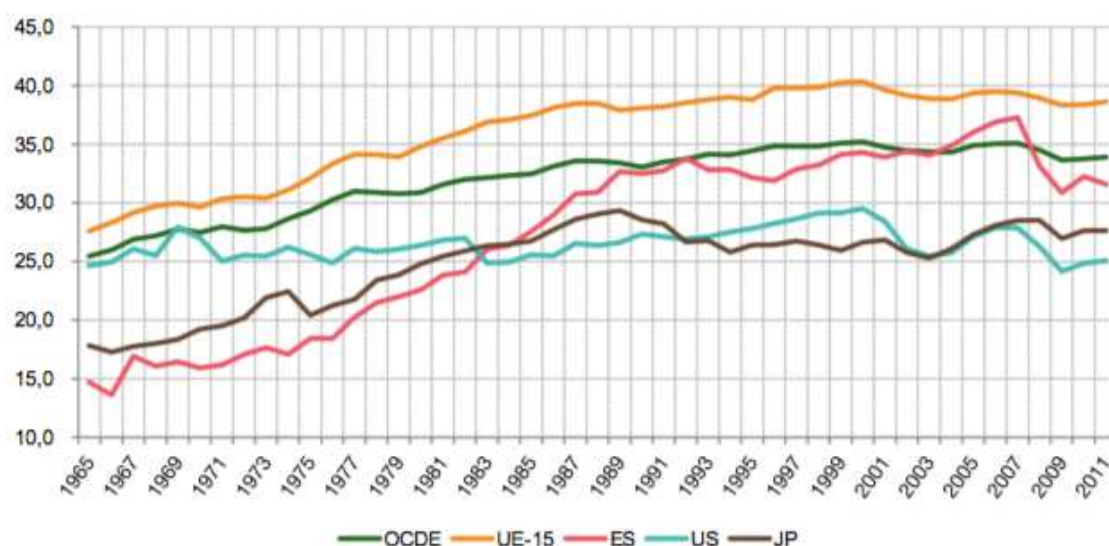
En la comparativa de presión fiscal, la agencia comunitaria destaca que, entre los Estados que se unieron a la Unión Europea antes de 2004, Irlanda, España y Grecia registran, por este orden, las cotas más bajas de presión fiscal. Son precisamente tres de los cinco países sometidos a algún tipo de rescate por parte de la Unión Europea (en el caso español solo para auxiliar al sector bancario).

Más allá del deterioro de estos años, como he explicado, la baja presión fiscal española se explica por un impuesto de sociedades, que permite pagar porcentajes reales muy limitados sobre el beneficio global de las empresas, por un IVA en el que la mitad de la recaudación

se obtiene de los tipos reducidos y por el escaso desarrollo de la fiscalidad medioambiental, más extendida en el resto de la UE.

La crisis ha disparado los gastos ligados a las políticas de cobertura social y desempleo, por lo que ahora el problema es costear las distintas Administraciones y el Estado de Bienestar instaurado. La deuda pública apunta a un preocupante 100% del PIB, lo que implica una carga de intereses demasiado alta. Como ya explicare más adelante, tenemos que añadir que las cifras de economía sumergida son elevadas, por lo que en general se necesitan implementar medidas legales para reducir el fraude fiscal.

**Gráfico 2: Evolución de los ingresos impositivos en la OCDE (% del PIB)**



Fuente: EUROSTAT, OCDE

En el gráfico 2, observamos como España en comparación con otros países de la Unión Europea y de la OCDE ha sido el País con mayor evolución de sus ingresos impositivos. Aunque estos ingresos se vean afectados en los últimos años debido a la gran recesión que ha sufrido.

Por todas estas cosas, y viendo la caída que ha sufrido España, decimos que nos encontramos ante un sistema tributario insuficiente, ineficiente, obsoleto y poco equitativo, por lo que ha sido objeto de una reforma fiscal.

De esta manera, los cambios planteados por los expertos permitirían a España incrementar el crecimiento del PIB un 1% según sus estimaciones y avanzar hacia la unidad de mercado.

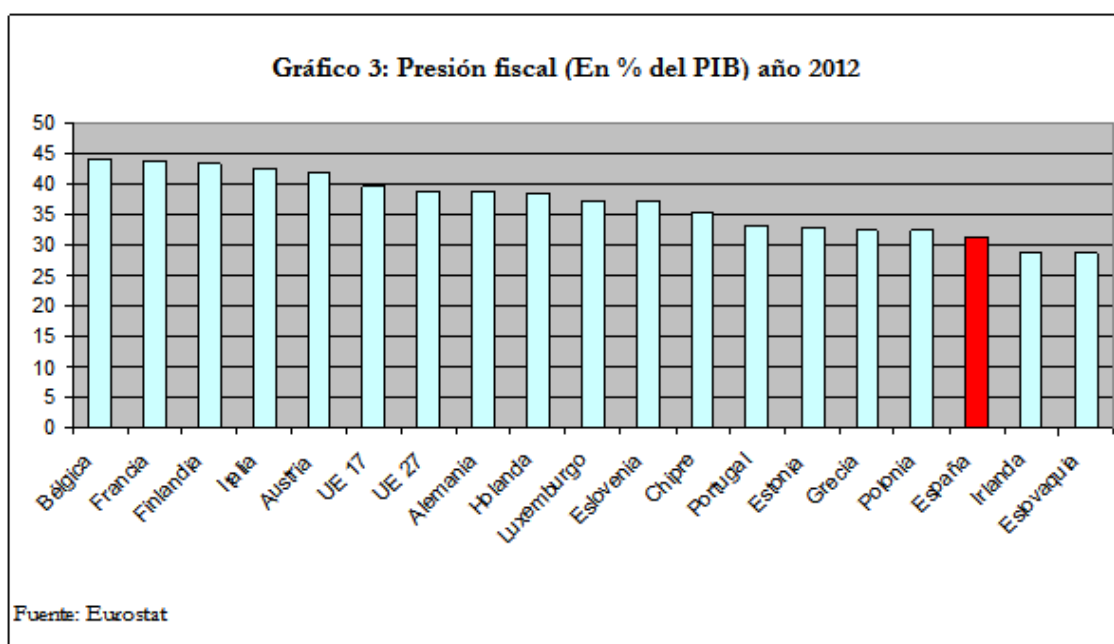
#### 4. NOVEDADES PLANTEADAS DESDE EUROPA

El nivel de presión fiscal en Europa, como es bien conocido, es el más alto del mundo. Solo así se puede justificar la importancia del Estado de Bienestar europeo.

Lo impuestos en España son bipolares: a pesar de tener los tipos marginales más elevados, es uno de los países con la presión fiscal más baja con el 31,4% del PIB, frente al 39,5% de media en la zona euro, es decir, tenemos un sistema tributario que produce menos de lo que debería. Esto se puede explicar por las excesivas cantidades de reducciones y deducciones de la Base Imponible de la cuota y por el elevado nivel de fraude. Numerosos estudios sitúan la economía sumergida entorno al 20% del PIB, unos 70.000 millones a efectos fiscales.

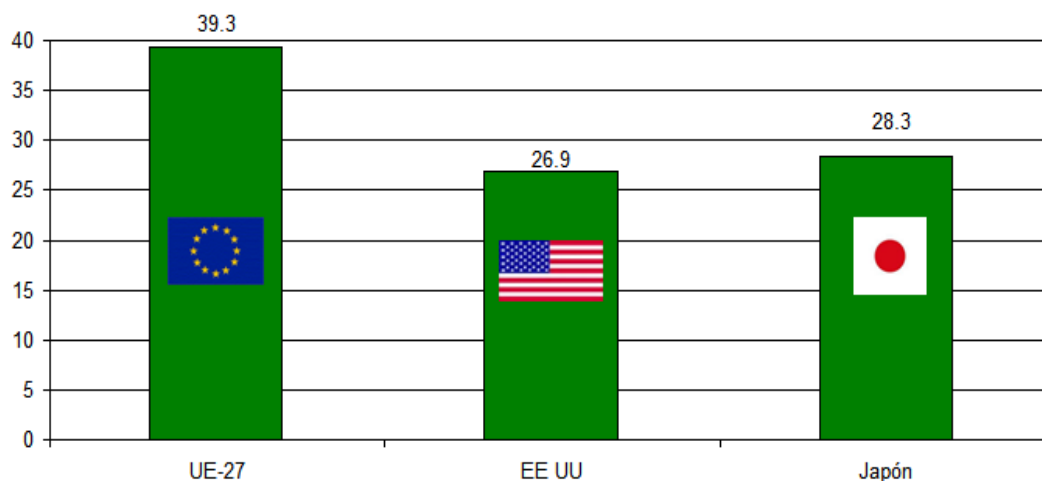
Así pues, la Comisión Europea reclamó al Gobierno una revisión sistemática del sistema tributario para marzo de 2014. El ministro de Hacienda, asume que tendrán que seguir “las líneas maestras” marcadas por Europa.

Los Organismos internacionales como la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE también han hecho recomendaciones de gran interés para la reforma tributaria:



1. Que la consolidación fiscal se considere objetivo prioritario de la reforma.
2. Que la revisión del sistema tributario busque un aumento del peso relativo de la imposición indirecta, ampliando el número de bienes y servicios sometidos al tipo general del IVA y elevando los impuestos medioambientales, al considerar que los impuestos directos disminuyen las posibilidades efectivas de crecimiento económico.
3. Que se reduzcan fuertemente las exenciones, deducciones, regímenes especiales y reducciones en todos los tributos.
4. Que se aumente sustancialmente la imposición sobre el valor patrimonial de los bienes inmuebles, reduciendo al mismo tiempo los impuestos que recaen sobre la transmisión de esos bienes.
5. Que se reduzcan las cotizaciones sociales para mejorar el empleo.
6. Que se intensifique la lucha contra la economía informal y el trabajo no declarado.

**Gráfico 4: Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social como porcentaje del PIB en la UE, EEUU y Japón**



**Fuente: Ine**

El nivel de presión fiscal en Europa, como es bien conocido, es de los más elevados del mundo. Solo así se puede justificar la importancia del Estado de Bienestar europeo. El concepto de Estado de Bienestar tiene su origen y principal fundamento en algunos países

Europeos, al menos desde el final de los años cincuenta del siglo pasado, cuando decidieron asumir políticas de cohesión social mediante la financiación pública de pensiones y servicios de sanidad y educación destinados a todos los ciudadanos.

Como se puede apreciar en el gráfico, en la UE la presión fiscal es, aproximadamente, un 40% del PIB, esto es, un 12,4% mayor que la de Estados Unidos y un 11% mayor que la de Japón, como consecuencia de la necesidad de disponer de recursos cuantiosos para financiar las distintas políticas.

Bruselas es partidaria de reequilibrar la fiscalidad hacia los impuestos indirectos que gravan el consumo, como el IVA o los impuestos especiales, para bajar los directos (IRPF y sociedades).

**Cuadro 2: Evolución de la recaudación en España en Millones de Euros**

	IRPF	Sociedades	IVA	Impuestos Especiales	TOTAL
2007	72.614	44.823	55.851	19.786	200.676
2008	71.341	27.301	48.021	19.570	173.453
2009	63.857	20.188	33.567	19.349	144.023
2010	66.977	16.198	49.086	19.806	159.536
2011	69.803	16.611	49.302	18.983	161.760
2012	70.619	21.435	50.464	18.209	168.567

Fuente: Diario ABC

Expertos creen que aún existe margen para elevar el IVA si a cambio se reducen los tipos del impuesto sobre la renta. Además coinciden en que habría que eliminar todos los regímenes especiales, como módulos o equivalencia, que son un nido de fraude. El IVA por ejemplo es un impuesto tremendamente ineficiente. Recauda solo el 35% de lo que debería.

## **4.1 Imposición directa**

Desde los años noventa el peso del impuesto a la renta personal, salvo algunas excepciones, ha experimentado una tendencia decreciente en la UE. En general, ello ha sido consecuencia de dos cambios opuestos: la ampliación de bases, debida a una reducción de bonificaciones fiscales, y la caída de tipos. 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.

Antes de que dichas reformas tuvieran lugar, los impuestos sobre la renta personal se caracterizaban por aplicar tipos marginales elevados, un gran número de tramos y bases relativamente estrechas, debido a la existencia de numerosos beneficios fiscales, que en ocasiones generaban distorsiones de eficiencia, una equidad real muy inferior a la nominal y elevados costes administrativos y de cumplimiento.

Como se ha podido comprobar, los impuestos directos en la UE han experimentado cambios importantes en los últimos años, que se han traducido en una pérdida de su importancia en el total de recaudación. Este hecho, unido a la introducción de nuevos esquemas que han mermado en algunos países su progresividad, ha supuesto una caída de la capacidad redistributiva real de los sistemas fiscales. Como consecuencia de los problemas fiscales de buena parte de los países europeos, se han tomado medidas normativas fundamentalmente orientadas a aumentar la presión fiscal en los impuestos indirectos. Así por ejemplo, se han llevado a cabo reducciones en base o en tipos en el impuesto sobre la renta de sociedades en 19 países de la UE, mientras que en el impuesto sobre la renta personal han disminuido la base o los tipos veinte países. Como veremos más adelante, son recomendaciones que España también ha marcado en sus pautas de reforma fiscal.

## **4.2 Imposición indirecta**

Los elementos de la imposición indirecta, el IVA y los diversos impuestos especiales sobre el consumo y medioambientales son otros candidatos para el logro de una mayor recaudación. En el caso del IVA, dada su amplitud de base y capacidad recaudatoria, es una elección preferente que puede usarse como elemento compensatorio de reducciones de

tipos impositivos en el impuesto sobre sociedades o en las cotizaciones sociales empresariales como ya se ha comentado.

En este caso, España ha seguido la tendencia de la Unión Europea subiendo sus tipos. A pesar de haberlos tenido muy bajos los últimos años, España los ha incrementado hasta llegar a la media de la UE.

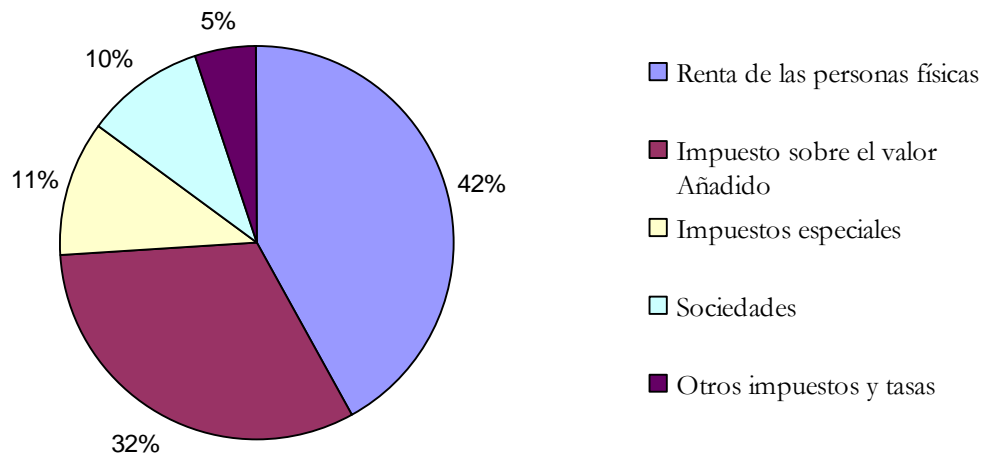
La mayor dificultad del aumento de la imposición indirecta, dejando de lado sus efectos distributivos, es la influencia que tiene sobre los precios al consumidor que, en algunos casos puede reducir el consumo global y entorpecer la salida de la crisis económica. En este sentido, los aumentos del tipo general del IVA que se han producido se han realizado con prudencia, en una situación donde la demanda de consumo ya estaba sostenida. Para el resto de los impuestos indirectos o medioambientales la UE no marca unas tendencias concretas, ni siquiera habla mucho de ellos debido que tienen un efecto recaudatorio mucho más escaso.

## **5. PROPUESTAS DE REFORMA EN ESPAÑA**

Uno de los propósitos del presente trabajo es analizar los posibles efectos de la reforma sobre los diferentes impuestos. En este apartado, explicaré uno por uno las propuestas de reforma que se han llevado a cabo. En el siguiente gráfico podemos relevancia cuantitativa y recaudatoria que tiene cada impuesto.



**Gráfico 5: Distribución de los Impuestos**



Fuente: Ine

### 5.1 Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o IRPF es un impuesto personal, progresivo y directo que grava la renta obtenida en un año natural por las personas físicas residentes en España. El impuesto sobre la renta es el pilar más significativo del sistema tributario.

- Actualmente el impuesto español sobre la renta de las personas físicas se caracteriza por la existencia de tipos marginales elevados y un excesivo número de tramos en su tarifa, numerosas exenciones y deducciones y una falta de neutralidad en el cómputo de los distintos rendimientos gravados.

- Con esta reforma que se pretende llevar a cabo, se pretende una reducción de las exenciones y deducciones existentes y una ampliación de la definición de la base del impuesto que permita una reducción de los tipos de la tarifa, así como una simplificación de la misma. La disminución de los tipos de este impuesto reducirá sus efectos distorsionadores lo que, combinado con esa importante ampliación de su base, mejorará su equidad horizontal y ayudará a compensar las pérdidas recaudatorias producidas por la reducción de la tarifa.

**Gráfico 6: Tipos Marginales de los Impuestos**



Fuente: Diario ABC

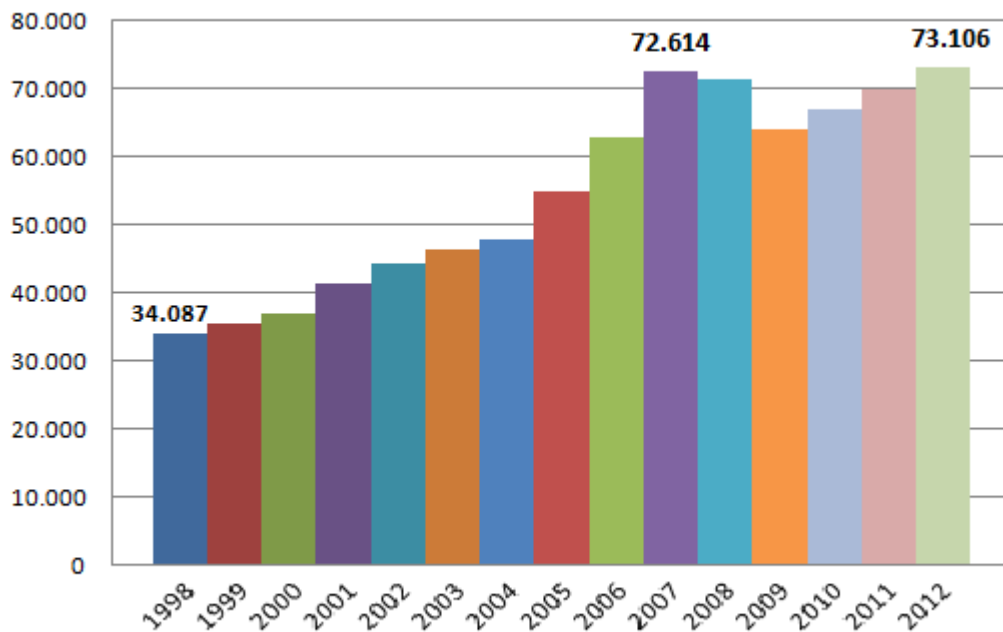
Como podemos observar en el gráfico 6, los tipos marginales de los impuestos en España en comparación con la UE 17 son más elevados. Por lo que una de estas propuestas es la reducción de los tipos en las tarifas.

- La comisión propone la eliminación de algunas de las exenciones existentes en la actualidad. Entre otras, la exención parcial que afecta a los dividendos y participaciones en beneficios.
- Para ampliar la base del impuesto y poder compensarla posteriormente con la reducción de sus tipos de gravamen, se propone que la actual reducción en la base por

rendimientos del trabajo se fije en una cuantía única que sirva para compensar, sin justificante alguno, los gastos que efectúe el trabajador como consecuencia de su trabajo.

- Se propone que se incorporen al IRPF todos los rendimientos de los bienes inmuebles, ya sean imputados o reales, incluidos los de la vivienda habitual en propiedad. También se propone que todos los rendimientos procedentes de los inmuebles queden gravados en el IRPF dentro de la base del ahorro y no en la tarifa progresiva, equilibrándose así su tratamiento fiscal con el de los rendimientos procedentes del capital mobiliario.

**Gráfico 7: Ingresos tributarios IRPF en Millones de Euros**



**Fuente: INE**

- En el caso de los rendimientos de actividades económicas se propone la supresión del método objetivo de estimación de esos rendimientos, habitualmente conocido como “estimación por módulos”, por considerarlo origen de importantes bolsas de fraude.

- Asimismo, se propone mantener el método directo de estimación simplificada, pero aplicándolo exclusivamente a actividades de un volumen anual de operaciones muy reducido.
- La Comisión plantea mantener el actual sistema dual de definición de base imponible, compuesta por una base general gravada mediante tarifa progresiva y una base del ahorro gravada mediante tipo único. Propone también, como ya se ha expuesto, una delimitación distinta de ambas bases, incluyendo en la base del ahorro la totalidad de los rendimientos inmobiliarios que actualmente se gravan por la tarifa general progresiva.
- En cuanto al ahorro a largo plazo, la Comisión cree necesario mantener el actual tratamiento fiscal de los fondos de pensiones, dado el fuerte ritmo de envejecimiento de la población de nuestro país, la reciente reforma del sistema de pensiones y la ausencia de sistemas de pensiones privados alternativos de carácter obligatorio.
- Se propone revisar la cuantía de los mínimos personales y familiares existentes en la actualidad, especialmente para hijos menores de tres años en el caso de que ambos padres trabajen fuera de su domicilio. Esta propuesta tiene como objetivo contrarrestar la reducida tasa de natalidad así como facilitar el equilibrio entre vida laboral y familiar.
- En cuanto a las deducciones existentes, se propone la eliminación en un plazo suficientemente largo de la deducción por los préstamos para financiar la vivienda habitual de quienes la adquirieron antes de la desaparición de ese régimen fiscal.
- Finalmente la Comisión propone que se introduzca una deducción especial en la cuota del IRPF en favor de los rendimientos de trabajo y calculada de forma que no soporten el impuesto quienes obtengan unos rendimientos reducidos y aunque se vean obligados a efectuar declaración por este impuesto.
- En relación con la tarifa general del IRPF, la Comisión propone la reducción del número de sus tramos, hasta un máximo de cuatro, en línea con las tendencias europeas de tributación. También propone reducir sustancialmente el tipo aplicable al primer tramo de la tarifa y de sus tipos marginales máximos, que no deberían superar los existentes en la media de los países de la Unión Europea. En cuanto a la tarifa del ahorro, la Comisión

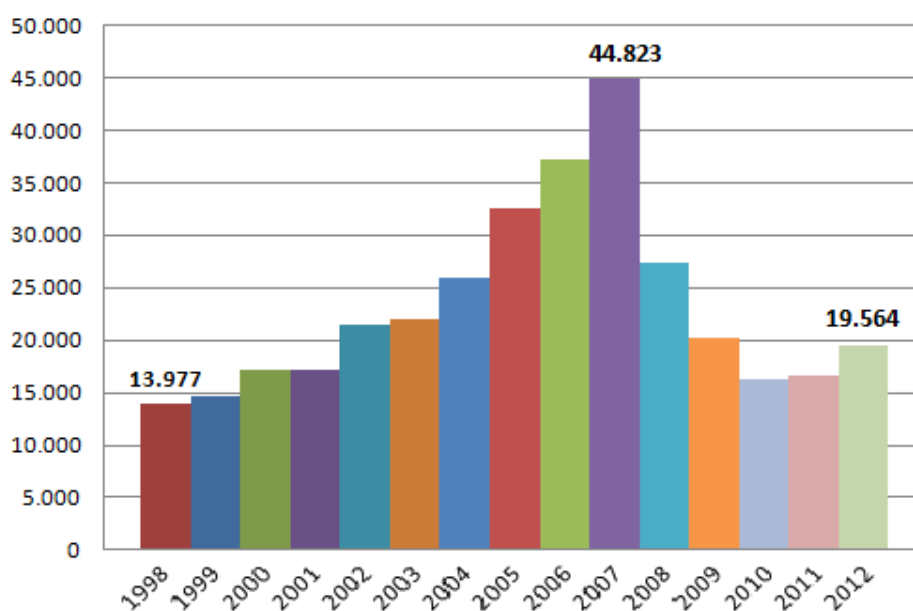
propone un tipo único, que debería alinearse con el tipo del primer tramo de la tarifa general.

En base a nuestro marco teórico, esta serie de propuestas no se han basado mucho en el informe Mirrlees, ya que éste propone fusionar el IRPF con las cotizaciones sociales y establecer un único beneficio social que reúna todos los existentes. Sí que es verdad que en este caso el tributo tendría pocos tramos, dos o tres, y la tarifa debería ser progresiva y muy simple para calcular. Se eliminarían la mayoría de las deducciones y desgravaciones. Por lo que en este aspecto sí que podría decirse que se ha basado en el informe.

## 5.2 Reforma del Impuesto sobre Sociedades (IS)

El impuesto sobre Sociedades, es un impuesto directo, de carácter personal y habitualmente de tipo impositivo único, que recae sobre los beneficios obtenidos por las sociedades. La participación de este en el conjunto de los ingresos fiscales, está en torno al 10%.

**Gráfico 8: Ingresos tributarios Sociedades en Millones de Euros**



Fuente: INE

- El Impuesto sobre Sociedades español se caracteriza en la actualidad por la existencia de tipos de gravamen nominales elevados. Así pues, la existencia de dos tipos de gravamen y dos regímenes impositivos en función del volumen del negocio, genera desincentivos al crecimiento de las empresas, con consecuencias negativas para la productividad de la economía. Además, el impuesto sigue manteniendo su sesgo tradicional en favor del endeudamiento de las empresas, dado el trato favorable que recibe la financiación mediante deuda frente a la emisión de capital. Finalmente, sus deducciones generan elevados costes recaudatorios sin apenas efectos positivos sobre la economía nacional.
- La filosofía de la Comisión respecto a la reforma del Impuesto sobre Sociedades es también la de eliminar algunos de los beneficios fiscales existentes para permitir una reducción significativa de los tipos legales del impuesto, que son muy relevantes para incentivar tanto la inversión doméstica como la extranjera, en particular en un contexto de fuerte y creciente competencia internacional. El objetivo es aproximar los tipos efectivos de gravamen a los tipos legales, de forma que se faciliten las decisiones de inversión y se impidan estrategias empresariales decididas por motivaciones fiscales.
- La propuesta básica de la Comisión a este respecto es la de reducir el tipo nominal del impuesto de manera significativa, desde el 30% actual, que se encuentra entre los más elevados de los países de nuestro entorno, hasta los alrededores del 20%. Pero esa reducción debería efectuarse por etapas, con una posición intermedia situada quizá en las proximidades del 25%.
- En relación con las deducciones, la Comisión propone establecer una tributación mínima en el régimen de exención para evitar la doble imposición internacional por el impuesto extranjero que grave a la entidad participada. Esa tributación mínima podría fijarse a través del nivel del tipo impositivo, pudiendo servir de referencia el tipo más bajo del Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea, que se sitúa hoy en el 10 por 100. Se propone, además, la supresión de la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, la deducción por inversión de beneficios, la deducción por inversiones medioambientales, la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios y las deducciones por creación de empleo, entre otras de menor cuantía,

por considerarlas poco eficientes para el logro de los objetivos que persiguen y suponer, sin embargo, un importante coste recaudatorio.

Para concluir, podemos decir que sí que puede estar basado en el marco teórico del Informe Mirrlees, debido a que en éste se plantea reducir al máximo el número de deducciones y establecer solo una por fondos propios, que sería equivalente al coste de oportunidad del capital de la empresa. De tal forma que cuantos más recursos propios tenga la sociedad, mayor es la deducción. Así, de esta manera, se estimularía la llegada de inversores extranjeros a España y que el que esté no se vaya.

### **5.3 Reforma de la imposición sobre el patrimonio y sucesiones**

La imposición sobre la propiedad es algo superior en España a la media comunitaria, pero su composición es bastante distinta. España presenta un menor peso de la imposición sobre bienes inmuebles, la cual se compensa con una mayor imposición sobre sus transacciones, además de otros impuestos sobre esa propiedad (Impuesto sobre el Patrimonio).

- En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, la Comisión propone su eliminación definitiva, siguiendo la tendencia que se aprecia en otros países desarrollados y dados sus efectos negativos sobre el ahorro, sus reducidas recaudaciones y el hecho de que las posibilidades de planificación fiscal internacional para los patrimonios realmente elevados desvirtúan totalmente su posible contribución a la equidad del sistema tributario.
- La Comisión propone mantener el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para mejorar la igualdad de oportunidades y favorecer la equidad del sistema. En concreto, se propone la creación de una tributación mínima por sucesiones en todo el territorio nacional. La Comisión considera que esa imposición mínima debería contar con una tarifa impositiva que discrimine exclusivamente en función del grado de parentesco. Para mantener la progresividad del impuesto se debería establecer también un mínimo exento específico sobre la base. Los tipos impositivos deberían situarse en niveles reducidos y, conforme a las propuestas de la Comisión, dentro de un rango entre el 4% y el 10%.

- La Comisión propone limpiar el impuesto de las reducciones existentes en la actualidad, tales como reducciones en la base por parentesco, reducción por cantidades percibidas por contratos de seguro de vida, reducción por adquisición de empresa individual, de un negocio profesional o por participaciones en entidades (“empresa familiar”), reducción por adquisición de bienes del patrimonio histórico artístico y otras similares. Para esas reducciones en unos casos se propone su eliminación y, en otros, un ajuste drástico de sus cuantías.
  - En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se opina que este impuesto grava la transmisión de un bien, que ya está gravado por el IVA, por lo que no lo considera eficiente al desincentivar la realización de transacciones. La Comisión, por tanto, propone una reducción de este impuesto hasta su desaparición al introducirse el nuevo IBI.

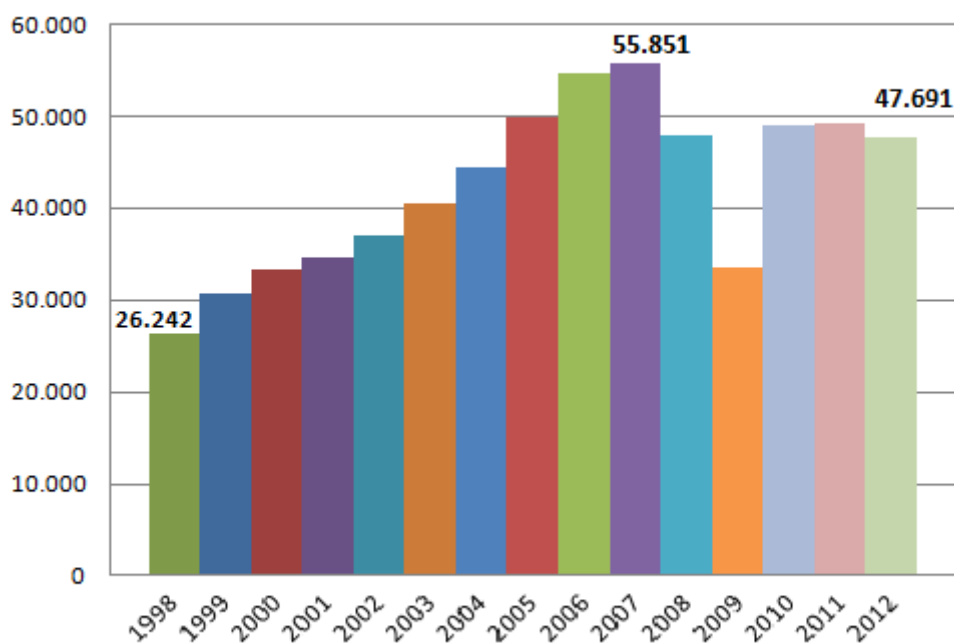
#### **5.4 Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**

En 2011, la recaudación por IVA en porcentaje del PIB fue en España la más baja de los 27 países de la UE.

Eso condujo a elevar el tipo general del impuesto, de modo que ahora ese tipo se sitúa ya en la media de la UE. En el caso de las exenciones el margen de maniobra es, sin embargo, muy reducido, dado que la mayoría de estas exenciones vienen impuestas por la normativa comunitaria. En todo caso, la Comisión propone la eliminación de varias de esas exenciones y anima al Estado español a solicitar a la Unión Europea la modificación de las que no se encuentren adecuadamente justificadas.



**Gráfico 9: Ingresos tributarios IVA en Millones de Euros**



**Fuente: INE**

En cuanto a los tipos súper reducidos, como estos se aplican en el caso español esencialmente a bienes de primera necesidad, principalmente alimentos, su incremento afectaría muy negativamente a los segmentos de población económicamente más vulnerables. Desde luego la Comisión considera deseable plantearse, como objetivo a medio plazo, mover los bienes y servicios sometidos a los tipos reducidos y súper reducidos hacia el tipo general, pero considera que el incremento de los tipos súper reducidos, aplicables a esos bienes de primera necesidad, no resulta deseable salvo que al mismo tiempo se pudieran articular mecanismos de compensación a través de prestaciones a las rentas más bajas.

Por este motivo expuesto, la Comisión ha centrado su análisis en los bienes y servicios sujetos actualmente al tipo reducido, al objeto de proponer su tributación al tipo general, pero planteando ciertas excepciones:

- La primera de esas excepciones se refiere al IVA sobre la vivienda, no considerándose adecuada su sujeción al tipo general debido a las dificultades que introduciría en el proceso de liquidación del enorme stock de viviendas nuevas sin vender que existe actualmente en España, aparte de que supondría incrementar el peso de la imposición sobre las transacciones inmobiliarias, lo que se considera menos eficiente que la opción de gravar periódicamente su valor patrimonial.

- La segunda excepción es la relativa a los servicios turísticos, para los que la Comisión no considera adecuada su tributación al tipo general, pues perjudicaría gravemente la competitividad de este sector, ya que los principales países competidores de España siguen manteniendo un tipo reducido para el gravamen de las actividades turísticas.

- Finalmente, la Comisión ha propuesto otra excepción en cuanto a la aplicación del tipo general a bienes y servicios sometidos hasta ahora al tipo reducido. Esa excepción se refiere a los servicios de transporte público, dado su impacto sobre la oferta de trabajo.

Contrastando información con el informe Mirrlees, podemos decir que en este también se plantea alguna alternativa para el IVA. Se defiende que se unifiquen todos los tipos en uno solo y se eliminen los reducidos. Se señala que hay que contemplar el sistema en su conjunto, por lo que se elimina la progresividad en este impuesto. En las propuestas de reforma de España no se han basado en estos estudios debido a que numerosos expertos consideran que en España hay que contar también con un tipo reducido, para así poder defender sectores estratégicos como el transporte o el turismo. Así pues para combatir la baja recaudación de este impuesto respecto a la media europea se plantea otras alternativas, como luchar contra el fraude y no subir los tipos.

### **5.5 Reforma de los Impuestos Especiales y de la imposición medioambiental**

Los impuestos especiales son impuestos indirectos, que se aplican a determinados productos y son proporcionales con la cantidad consumida, de manera independiente a la renta del consumidor. Como se señaló con anterioridad, una de las características del sistema fiscal español es el reducido peso de los impuestos medioambientales y su compleja regulación actual. Por ello, la Comisión ha prestado especial atención a la reforma de los impuestos especiales y medioambientales en España.

- En cuanto a los impuestos especiales sobre tabaco y alcohol se propone que sus tipos de gravamen se revisen periódicamente para que se mantenga el peso del tributo respecto al precio de consumo pero, sobre todo, para equiparar gradualmente esos impuestos a los que rigen en Europa, restringiendo los consumos que se consideren perjudiciales.
- El objeto principal que propone la Comisión en los impuestos medioambientales tiene necesariamente se fundamenta en una modificación profunda de la fiscalidad sobre la energía, que fije las bases imponibles a partir de las emisiones potenciales de dióxido de carbono y del contenido energético de los correspondientes productos, garantizándose así la neutralidad del sistema fiscal en la elección por los consumidores de las diversas fuentes energéticas. Eso exige de una modificación a fondo del Impuesto sobre Hidrocarburos. En particular, la Comisión propone diversificar el impuesto sobre hidrocarburos en un gravamen sobre la energía y otro sobre el dióxido de carbono, de acuerdo con los criterios de la Propuesta de Directiva europea sobre la Fiscalidad Energética. Además, la Comisión propone equiparar el tipo del gasóleo al tipo de la gasolina en un periodo corto de tiempo.
- Sustituir la actual base del Impuesto sobre la Electricidad, que ahora se refiere casi exclusivamente al importe facturado, por el número de kilovatios/hora consumidos, de modo que se incentive la eficiencia energética en el consumo.
- Además la Comisión propone la reforma conjunta del impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y del impuesto sobre almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.
- Se propone la sustitución de los actuales Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, en la modalidad que grava los vehículos de tracción mecánica, por un nuevo Impuesto Ambiental sobre el Uso de Vehículos de Tracción Mecánica, que abarcaría una cuota municipal exigida conforme a criterios semejantes a los actuales, y otra ambiental, basada en las emisiones teóricas de dióxido de carbono.

- Eliminación de numerosos impuestos y cánones supuestamente ambientales establecidos por las CCAA y que, a juicio de la Comisión, carecen de esa justificación, como los impuestos sobre grandes superficies, canon eólico e impuesto sobre agua embalsada.
- Finalmente, la Comisión propone la supresión del impuesto sobre depósitos bancarios.

## **5.6 Reforma de las cotizaciones sociales.**

Como ya he señalado anteriormente, España se caracteriza por un sistema impositivo en el que el peso de las cotizaciones sociales es superior a la media de la UE y recae en mucha mayor medida sobre los empresarios. Una primera cuestión importante en esta reforma se refiere a la necesidad de aumentar la recaudación del sistema, como propone la Comisión. Pero, por otra parte, la Comisión propone también aproximar el actual sistema de cotizaciones a un auténtico impuesto sobre las nóminas salariales, con lo que quedaría aún más de manifiesto su carácter de impuesto directo sobre el trabajo.

Las bonificaciones en la Seguridad Social suelen tener, en el mejor de los casos, un reducido efecto para generar empleo neto, sirviendo generalmente para distribuir el trabajo entre distintos colectivos sociales. De ahí que la Comisión proponga que, en lugar de continuar aplicándose bonificaciones poco discriminadas en las políticas de empleo, se deba establecer una definición muy estricta respecto a tales bonificaciones, de modo que solo se apliquen a colectivos muy concretos y especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo, sobre los que no pueda incidirse con otros mecanismos más efectivos.

Aunque la principal cuestión que se propone en relación con la reforma de las cotizaciones sociales es la relativa a la posibilidad de proceder a una reducción general de sus cuantías como medio de favorecer el empleo a través de la disminución del coste del factor trabajo para el empleador. Una política que resulta especialmente aconsejable en el caso de los países de la Eurozona, pues supone de facto una devaluación interna para mejorar su competitividad. Sin embargo, a juicio de la Comisión esta devaluación debería plantearse una vez que se hubiese dado solución al impacto de la reducción de las cotizaciones sociales sobre el sistema de financiación de la Seguridad Social. Esto último debería consistir en incorporar otras vías de financiación al sistema que garanticen su sostenibilidad

o por sacar del ámbito estricto de la Seguridad Social algunas prestaciones cuyo componente contributivo sea percibido como menor, pasando a ser financiadas con la imposición general. Para concluir, la Comisión considera que para lograr un efecto significativo sobre la competitividad, la devaluación fiscal debería implicar una reducción de las cotizaciones sociales significativa.

## **6. EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA**

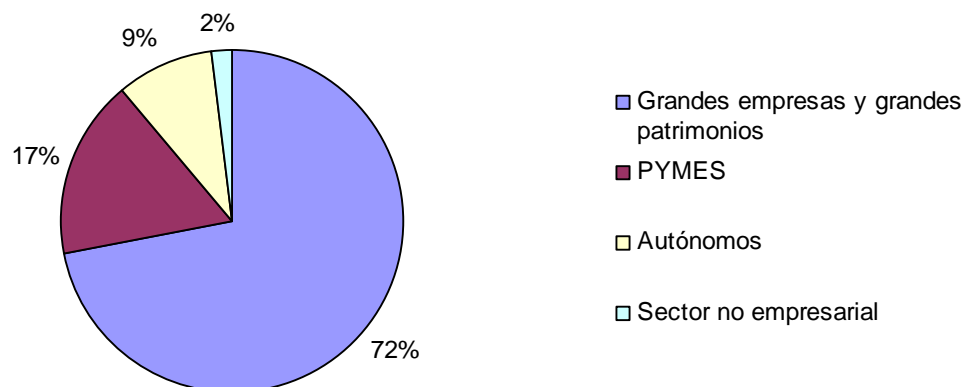
El fraude fiscal es el agujero negro de nuestra economía. España es uno de los países con mayor economía sumergida, en torno al 20% del PIB, lo que origina una gran pérdida de ingresos a las arcas públicas. También es uno de los que presentan un mayor fraude fiscal, llegando alcanzar hasta el 8% del PIB.

Por otra parte, España es el país de la Unión Europea con menos recursos para luchar contra el fraude fiscal, ya que dispone de un trabajador de Hacienda por cada 1.958 habitantes, frente a los 942 de Francia, 740 de Alemania y los 574 de Luxemburgo, es decir, La Agencia Tributaria española cuenta con la mitad de la plantilla media ponderada de la UE cuando arrastra el doble de economía sumergida.

En este caso, la Comisión considera que el fraude fiscal es un fenómeno extraordinariamente perturbador que provoca una alteración muy negativa de la distribución de la renta y riqueza, con graves secuelas para la equidad. Esas alteraciones, como es obvio, benefician exclusivamente a los defraudadores, un colectivo relativamente minoritario.

En segundo lugar, el fraude genera una mala asignación de los recursos disponibles, haciendo más ineficiente la economía del país que lo padece. El fraude reduce la recaudación esperada, obligando a utilizar otras fuentes de ingresos o elevando la tarifa de los tributos para aquellos que ya los pagan, lo cual supone reasignaciones de recursos no deseables y contrarias a una asignación óptima.

**Gráfico 10: Fraude fiscal en España**



Fuente: Sindicatos de Técnicos de hacienda

Finalmente, produce una errónea estimación y valoración de indicadores básicos de la situación económica, tales como el volumen del PIB y sus tasas de crecimiento o la auténtica cuantía del desempleo, con muy negativas consecuencias para el diseño de la política económica adecuada, lo que situándonos en estas épocas de crisis, resulta especialmente grave.

Como podemos observar en el gráfico 10 las grandes fortunas y grandes empresas concentran el 71,8% del fraude fiscal total, un porcentaje que supone una pérdida recaudatoria para el Estado de más de 42.000 millones de euros anuales.

Por lo tanto se puede decir que el fraude fiscal se puede combatir tanto con medidas preventivas como con actuaciones represivas contra los defraudadores. En este contexto, la comisión opina que la mejor medida preventiva contra el fraude quizá fuese la de convencer al contribuyente de la existencia de una relación equilibrada entre impuestos soportados y bienes y servicios públicos recibidos, pero que la imposibilidad de exclusión en el consumo de bastantes bienes y servicios públicos permite actuar a muchos bajo la conocida hipótesis del “free rider”, es decir, de quien “juega por libre”, practicando el fraude en los impuestos y apropiándose así gratuitamente de los beneficios derivados del gasto público.

Por todas estas cosas, la Comisión opina que lo mejor para prevenir el fraude es reducir la utilidad de que quien lo practica obtiene del fraude. Se deberán reducir los tipos de gravamen y la fuerte progresividad de algunas tarifas tributarias, huyendo de los tipos legales altos y de las tarifas fuertemente progresivas. Las propuestas que lleva a cabo la Comisión respecto a la reducción de tarifas y tipos pueden ayudar notablemente a prevenir el fraude fiscal. También se considera que otra de las mejores formas de luchar contra el fraude fiscal es conseguir una alta probabilidad de su descubrimiento, aunque esto es más complicado debido a que la Administración tributaria debería disponer de abundantes medios personales y materiales.

En el siguiente cuadro se exponen las medidas que la comisión ha propuesto, para la lucha contra el fraude en el IRPF y en el IVA.

<b>Cuadro 3: Medidas para la lucha contra el fraude fiscal.</b>	
<b>Medidas para la lucha contra el fraude en el IRPF</b>	<b>Medidas para la lucha contra el fraude en el IVA</b>
Reducción de los límites de declaración para aumentar el número actual de declarantes, incluso sin cuota	Supresión del régimen simplificado de estimación del volumen de operaciones, pues se trata de un método "objetivo"
Supresión de los métodos "objetivos" de estimación de rendimientos de actividades económicas, incluidas las agrarias	Supresión del recargo de equivalencia, pasando todo el comercio al por menor a tributar directamente por el IVA
Reducción del ámbito de aplicación del método de estimación directa simplificada	Refuerzo de los procedimientos de control cruzado de operaciones, sin limitación alguna
La estimación directa simplificada debería efectuarse en soportes informáticos comunicados directamente a la AEAT	Refuerzo del control de las operaciones intracomunitarias
Establecimiento de un sistema integrado de información patrimonial o Basado en los registros oficiales ya existentes sobre bienes y en la información sobre valores, depósitos y transacciones o Gestionado mediante procedimientos que permitan utilizar de forma masiva y eficiente la información de cada contribuyente	Petición urgente a la UE para establecer definitivamente el régimen de tributación en destino

Fuente: Elaboración Propia

## 7. CONCLUSIONES

Al concluir este trabajo, podemos darnos cuenta de la importancia que tiene una reforma fiscal de este tipo en la economía española. Aunque esto no significa, que particularmente, como explicaré al final de esta conclusión, favorezca a todos los contribuyentes.

Como hemos señalado a lo largo del trabajo y como es de esperar, tras una larga crisis que ha destruido más de un 18% del empleo, el principal reto de la economía española es la creación de puestos de trabajo. No sólo porque una tasa de desempleo del 26% sea socialmente inaceptable, sino también porque tiene otros efectos negativos, particularmente sobre la equidad social y la sostenibilidad de las cuentas públicas. La creación de empleo es, sin duda, la mejor manera de continuar la consolidación fiscal y de paliar las consecuencias de la crisis en términos de desigualdad. A través de estas propuestas nombradas a lo largo del trabajo, se ha visto que podemos aumentar el crecimiento, el cual propiciará un aumento de las bases imponibles y de los ingresos públicos. Al mismo tiempo, la reducción de las prestaciones por desempleo y la indispensable racionalización del gasto público deben completar el camino hacia la estabilidad presupuestaria.

Hemos observado como la reforma fiscal tiene como objetivo maximizar el crecimiento y la creación de empleo, con una fiscalidad eficiente que garantice unas cuentas públicas equilibradas. En este contexto, la reforma que se ha llevado a cabo persigue precisamente este objetivo. Como hemos visto, tras una revisión detallada de nuestro sistema fiscal no se deja sin analizar ninguna opción posible. Se quiere intentar llegar a uno de los sistemas tributarios más avanzados de Europa en términos de transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad. Todas las propuestas de reforma señaladas en este trabajo, nos llevan a dos de las cuestiones más relevantes a la hora de aumentar la creación de empleo y garantizar un presupuesto equilibrado. La primera tiene que ver con la cuantía de los ingresos necesarios para financiar al sector público. La segunda condición es conseguir una estructura fiscal que aumente la creación de empleo con la mayor equidad posible. Para ello, el informe ha tenido en cuenta que las características del crecimiento económico presente y futuro son muy diferentes a las previas a la crisis. Podemos concluir con datos en este ámbito. Así entre 2003 y 2008 la recaudación aumentó en 4,5 puntos del PIB potencial con los ingresos provenientes del boom inmobiliario. Tras la crisis, el sistema



tributario actual ha recaudado muy poco y mal porque los tipos efectivos son bajos, a pesar de que los nominales son muy altos y generan muchas distorsiones económicas.

La solución propuesta ha consistido en reducir los tipos impositivos nominales y ampliar las bases imponibles con cambios en el sistema tributario y la lucha contra el fraude. En los próximos años un crecimiento económico más equilibrado, con menor inflación y con más exportaciones, debe proporcionar unas fuentes de financiación pública más estables y recurrentes, sin los ingresos extraordinarios anteriores a la crisis. Por eso, para crear empleo durante la próxima década hasta alcanzar los niveles previos a la crisis, se necesita una nueva fiscalidad que potencie el crecimiento mediante dos vías, como se ha propuesto en el informe. La primera es mediante los incentivos a una mayor inversión. Para ello se han mencionado numerosos cambios en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades con la finalidad de promover el ahorro y la inversión, y desincentivar el endeudamiento. La segunda vía con la que se quiere facilitar la creación de empleo consiste en reducir el precio relativo del factor trabajo respecto al consumo, así pues se propone aumentar la imposición indirecta y disminuir la imposición sobre las rentas del trabajo y las cotizaciones sociales.

En numerosas ocasiones podemos preguntarnos si todas estas reformas, tendrán efecto en la economía española, o simplemente favorecerán o no a las personas dependiendo de la clase social. Para comprobar la viabilidad de esta reforma, la Comisión solicitó a la Agencia Estatal de Administración Tributaria una valoración del impacto recaudatorio de la reforma y a los servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una simulación del impacto que estos cambios podrían implicar para las principales variables macroeconómicas. Con estos datos proporcionados podemos concluir diciendo que en relación con la primera línea de reforma se ha valorado el efecto recaudatorio de los cambios propuestos en la clasificación de bienes y servicios sometidos actualmente al tipo reducido del IVA. Según los cálculos de la agencia, el conjunto de esos cambios podrían generar un crecimiento ex ante de recaudación en torno a 1 punto porcentual de PIB. Seguidamente se ha supuesto que ese aumento de recaudación se utiliza para financiar los cambios en el Impuesto sobre Sociedades, impuestos patrimoniales y, sobre todo, IRPF.

En este trabajo se han propuesto los puntos esenciales de reforma fiscal que necesita la economía española actualmente para la recuperación económica y la creación de empleo.

En definitiva, se ha tratado de proponer una reforma del sistema tributario para que pueda lograr:

- Un sistema más sencillo, en el que se simplifiquen los impuestos y se eliminen aquellos menos necesarios.
- Un sistema suficiente, que cuente con recursos necesarios para poder sostener el déficit público.
- Un sistema que este orientado al crecimiento económico.
- Un sistema que proteja el desarrollo social (familia, discapacidad...)
- Reducir los efectos negativos sobre la unidad de mercado y la neutralidad fiscal.

Ahora bien, cabe preguntar una de las cuestiones más importantes: ¿Quién gana y quién pierde con esta reforma fiscal?

Como sabemos todas las reformas fiscales tienen ganadores, perdedores y contribuyentes que se quedan más o menos igual. Son medidas que los expertos aseguran que impulsarán a la economía en su conjunto y generarán empleo. Si esto que dicen se cumple, los ciudadanos saldrían beneficiados. Sin embargo, el efecto de la reforma sobre el bolsillo particular de cada contribuyente es diferente en cada caso.

En el caso de las rentas muy bajas, los contribuyentes pierden con la reforma. Esto es así porque, por ejemplo, los contribuyentes que ganan poco, actualmente no pagan o abonan muy poco por el IRPF. Estos perfiles no se benefician de la rebaja del IRPF y, en cambio, sí sufren la propuesta de aumentar el IVA en determinados alimentos. Además, cuanto menores son las retribuciones, mayor porcentaje de renta se destina a consumo y menor es la capacidad de ahorro, otra de las áreas que la reforma fiscal incentiva. Por lo que en general, este tipo de contribuyentes no se ven beneficiados.

En cuanto a los contribuyentes con rentas medias, es muy difícil saber si el efecto final de la reforma les influye de manera positiva o negativa. En este caso, estas personas ganarían por rebajas de tipos, pero perderían por tener vivienda en propiedad. Es decir, un sueldo medio de este colectivo, abonará menos impuestos por IRPF, entre otros motivos, porque el impuesto funciona por tramos y, por lo tanto, la reducción del 24,75% al 20% del primer

escalón del impuesto beneficia a todos los contribuyentes. Sin embargo creo que en estos momentos de crisis en los que la morosidad de las hipotecas bancarias es muy elevada, establecer un gravamen adicional por el disfrute de la propia vivienda generará notables injusticias, incluso podría darse el caso de que el contribuyente no disponga de la necesaria liquidez para hacer frente al pago del impuesto.

Finalmente, los contribuyentes que disponen de rentas altas son los que más se benefician de esta reforma. Por un lado, tienen mayor rebaja en el IRPF y también se encuentran premiados por la capacidad de ahorro. Al rebajarse el tipo marginal máximo, los sueldos elevados sufrirían una importante reducción. En cierta medida, es lógico que la rebaja para estos contribuyentes sea superior ya que también sufrieron un incremento por encima del resto cuando el Gobierno de Mariano Rajoy aprobó un recargo “temporal” en el IRPF en 2012 y que a día de hoy todavía está vigente. Por otra parte, los sueldos altos son los que tienen mayor capacidad de ahorro y, por lo tanto, son los grandes beneficiados de la propuesta de fijar un tipo único del 20% frente al gravamen progresivo actual que alcanza el 27%.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

### **Informes:**

ALBI, E. (2010). Reformas fiscales tras la crisis económica. Ed: Civitas Ediciones, S.L.

<http://agorafundacionareces.es/wp-content/uploads/2013/09/aqu%C3%AD.pdf>

ALBI, E.(2009), Sistema Fiscal Español, Ariel, Barcelona, 24ª edición

Informe comisión de expertos para la reforma del sistema tributario Español.

MARTINEZ SÁNCHEZ, C. (2011), La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza. Estudios de Progreso 58/2011. Fundación Alternativas.

ESCARIO, J. L. (2011), Paraísos fiscales. Los agujeros negros de la economía globalizada. Fundación Alternativas-Catarata.

J.RUIZ-HUERTA, A.AGÚNDEZ, C.GARCIMARTÍN, J.LÓPEZ. Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea

LAGARES CALVO, M. J. (1974). “Hacia una teoría económica de la evasión tributaria”. Hacienda Pública Española, 28

**Páginas web:**

[http://cincodias.com/cincodias/2014/03/16/economia/1395001857\\_584654.html](http://cincodias.com/cincodias/2014/03/16/economia/1395001857_584654.html)

<http://www.expansion.com/2014/02/24/economia/1393240328.html?cid=FCOPY33701>

[http://economia.elpais.com/economia/2013/11/08/actualidad/1383924307\\_386975.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/11/08/actualidad/1383924307_386975.html)

<http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/aciertoabril/economia/noticias/5785808/05/14/Espana-se-ha-convertido-en-uno-de-los-lideres-del-fraude-fiscal-en-la-UE.html#.Kku8norkweV9Sro>

[http://economia.elpais.com/economia/2013/06/01/actualidad/1370115344\\_867925.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/06/01/actualidad/1370115344_867925.html)

<http://www.nuevatribuna.es/opinion/edmundofayanasescuer/necesaria-reforma-fiscal/20130829132451095938.html>

<http://www.eleconomista.es/editoriales/noticias/5840612/06/14/Editorial-La-reforma-fiscal-no-debe-olvidar-el-fraude.html#.Kku8jYPFWAgCKXO>

[http://www.cen7dias.es/BOLETINES/418/2810\\_ref\\_fiscal.pdf](http://www.cen7dias.es/BOLETINES/418/2810_ref_fiscal.pdf)

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/5838231/06/14/Arturo-Fernandez-CEIM-afirma-que-la-reforma-fiscal-debe-orientarse-a-mejorar-la-competitividad-empresarial.html#.Kku83kpGEruI5O1>

<http://www.expansion.com/2014/04/02/economia/1396427354.html>

<http://www.elmundo.es/economia/2014/03/13/5321de17268e3e8a508b457b.html>

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Resumen%20Informe.pdf>

<http://www.elmundo.es/opinion/2014/03/25/5331d773ca474168268b457c.html>

<http://www.finanzas.com/noticias/economia/fiscalidad/20140326/reforma-fiscal-afectaria-inversores-2634878.html>

<http://www.fiscalidadonline.com/blogs/fiscalidad-online/la-reforma-fiscal-en-espa%C3%B1a-y-el-comit%C3%A9-de-sabios>

[http://www.iberinform.es/Noticias\\_Iberinform/noticia/espana-esta-sufriendo-segun-james-mirrlees.html](http://www.iberinform.es/Noticias_Iberinform/noticia/espana-esta-sufriendo-segun-james-mirrlees.html)

### **Gráficos:**

Realizados en Excel a través de datos sacados en el Instituto Nacional de Estadística, Eurostat, Ministerio de Economía, así como gráficos de elaboración propia.

Gráfico 1: Recaudación de impuestos por países (% del PIB). Fuente: INE

Gráfico 2: Evolución de los ingresos impositivos en la OCDE. Fuente: Eurostat, OCDE.

Gráfico 3:

Gráfico 4: Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social como porcentaje del PIB en la UE, EEUU y Japón. Fuente: INE.

Gráfico 5: Distribución de los impuestos. Fuente: INE

Gráfico 6: Tipos marginales de los impuestos. Fuente: Diario ABC

Gráfico 7: Ingresos tributarios IRPF en Millones de Euros. Fuente INE

Gráfico 8: Ingresos tributarios Sociedades en Millones de Euros. Fuente INE

Gráfico 9: Ingresos tributarios IVA en Millones de Euros. Fuente INE

Gráfico 10: Fraude Fiscal en España. Fuente: Sindicatos de Técnicos de Hacienda.

### **Cuadros:**

Cuadro 1: Ingresos públicos en España. Fuente: Ministerio de Economía.

Cuadro 2: Evolución de la recaudación en España en Millones de Euros. Fuente: Diario ABC.

Cuadro 3: Medidas para la lucha contra el fraude fiscal. Fuente. Elaboración propia.