

PEDRO SAURA GARCÍA

**Portavoz socialista en la Comisión de Hacienda y Administraciones
Públicas del Congreso de los Diputados**

UNA NUEVA ARQUITECTURA FISCAL: EFICIENCIA Y EQUIDAD

Desde el punto de vista de la política impositiva, el crecimiento económico y la igualdad, encontramos dos hechos relevantes nuevos¹ que hay que tener en cuenta en el debate de los impuestos y del diseño de una nueva estrategia fiscal:

Muchos economistas², y nuevos modelos sobre imposición³, están reconsiderando la idea de que el capital, la propiedad y las herencias no deben ser gravados.

Ahora bien, la globalización económica, la movilidad del capital, y la competencia fiscal por atraer empresas, puede conducir a un concepto usado inicialmente en Estados Unidos a principios del siglo XX, llamado “carrera hacia el fondo”(race to the bottom), es una carrera cuya única

¹ La fiscalidad verde no es un hecho nuevo, pero se deberá tener muy en cuenta en la reforma impositiva, por sus efectos sobre la eficiencia económica y su potencial recaudatorio.

² Algunas referencias: Conesa, Juan Carlos, Sagiri Kitao, and Dirk Krueger.(2009): "Taxing Capital? Not a Bad Idea after All!" *American Economic Review*, 99(1): 25–48.

Emmanuel Farhi, Christopher Sleet, Ivan Werning and Sevin Yeltekin.(2012) "[Non-linear capital taxation without commitment](#)", *Review of Economic Studies*.

³ Un ejemplo se puede encontrar en: [Peter A. Diamond](#) and [Emmanuel Saez](#). (2011):" [The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations](#) ", *CESifo Working Paper Series No. 3548*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Department of Economics and University of California, Berkeley .

ventaja parte de empobrecer al vecino y que termina en niveles fiscales ineficientemente bajos. En definitiva, una subasta a la baja.

Los viejos modelos de la teoría de la imposición óptima, que han tenido una destacada influencia entre los políticos y los policymakers durante, tienen su origen en la teoría económica neoclásica, en el uso estándar de los modelos de equilibrio general de Arrow-Debreu. Más concretamente, del segundo teorema de la economía del bienestar se deriva que no existe argumento de eficiencia a favor de la intervención pública, y la forma eficiente de conseguir los objetivos de equidad consiste en redistribuir de forma neutral, ello hace prácticamente imposible la intervención pública, de tal manera que siempre habrá un intercambio (trade-off) entre eficiencia y equidad.

Dicho de otra modo, los impuestos tienen un fuerte efecto distorsionador sobre la asignación de recursos en la economía. Impuestos sobre el capital y fuertes niveles de progresividad real pueden influir de forma negativa sobre el ahorro, sobre el capital y en definitiva sobre la producción, y sobre la oferta de trabajo.

Las consecuencias prácticas de la teoría económica de la imposición óptima⁴ son muy conocidas: una escala de tipos del gravamen más proporcional; moderación en los impuestos a las rentas altas, a las del capital, así como, para los beneficios empresariales, y un mayor peso en el conjunto de la tributación de los impuestos indirectos.

Una parte del análisis económico está reconsiderando las posiciones clásicas de la teoría impositiva: partiendo de supuestos más realistas, se llega a conclusiones distintas a las convencionales. Una buena

⁴ Un resumen reciente se puede encontrar en la revista *Papeles de Economía Española*, nº 125/126, (2010): "Claves actuales de la fiscalidad del futuro".

síntesis divulgativa de los nuevos modelos de imposición, la podemos encontrar en artículo de la revista de The Economist⁵ el 5 de mayo de 2012:

1.- Las rentas altas tienen incentivos a pagar más en la medida que unas elevadas tasas de desigualdad en la sociedad implicará, en el futuro, unos incrementos impositivos cuasi expropiatorios.

2.- Los mercados de capital son imperfectos, de tal manera que los contribuyentes de todo tipo de rentas no pueden asegurarse contra todo tipo de riesgos, en ese contexto gravar el capital es una vía para conseguir un seguro personal y familiar contra dichos riesgos.

3.- En los modelos de horizonte infinito el público ahorra para consumir más en el futuro. Sin embargo, con supuestos más realistas, de horizonte finito, justamente cuando suben los impuestos, porque la rentabilidad del ahorro se reduce y para poder tener una pensión mayor se tiene incentivos a ahorrar más en el presente.

4.- Lo mismo sucede con las herencias, en un horizonte finito, para dejar una mayor herencia, cuando se incrementan los impuestos sobre la riqueza en el presente, se tienen más alicientes para ahorrar e invertir en el presente.

Hasta aquí un resumen, muy sintético, de las últimas aportaciones de la teoría económica en materia impositiva. Utilizando las conclusiones de dichos modelos pasaré a discutir las recomendaciones de la teoría de la imposición óptima, para ello utilizaré los conocidos elementos de la curva del conocido economista Arthur Laffer. A partir de dicha

⁵ Zero-sum debate. Economists are rethinking the view that capital should not be taxed

proposición se podría decir, que hay, al menos, tres derivaciones de la curva de Laffer:

1.- Una subida de impuestos distorsiona el funcionamiento de la economía y la recaudación. A dicha proposición, se puede contraponer, tal como se ha visto anteriormente que hay modelos en la teoría económica que concluyen que la distorsión si existe es pequeña.

2.- Un incremento de la presión fiscal, especialmente, sobre el capital y las grandes empresas, tendría un efecto elusión vía salida de capitales y grandes empresas buscando una imposición más baja. Este efecto es especialmente significativo, y a considerar, en un contexto de globalización económica y para países medianos y pequeños. La manera de combatir este efecto es por la vía de una armonización fiscal e intensa coordinación internacional en la lucha contra el fraude y los paraísos fiscales. Desde este punto de vista no se entiende que en la Unión Europea no haya una apuesta por la armonización fiscal y que en el seno de la misma existan paraísos fiscales.

3.- Cuando suben los impuestos hay un mayor acicate, sobre todo en un contexto de crisis económica, para incrementar la economía sumergida, el fraude y la elusión fiscal. Es decir, una curva de Laffer a la española. El mayor antídoto en este caso es perseguir el fraude fiscal, el camino es aprobar una amnistía fiscal para los defraudadores.

Finalmente, y a partir de lo expuesto anteriormente, se deben extraer una serie de conclusiones de cara a una reorientación de la arquitectura fiscal en España, en un contexto en el que es preciso, un plan consolidación fiscal para los próximos años de la economía española, creíble, acompasado a la coyuntura económica, que ponga más acento en el incremento de los ingresos que el recorte por el lado de los gastos. La meta es acercarnos al estándar del sistema impositivo

Europeo, no la de alejarnos del nivel de protección social de la Unión Europea, máxime cuando los ingresos públicos se sitúan en el 35,1% del PIB, frente al 44,6% de la UE-27; y el gasto público español es del 43,6 del PIB frente al 49,1 de la UE-27, todo ello con datos de 2011.

A mi juicio, tres grandes conclusiones se derivan de lo anterior para la política impositiva española:

Hay un amplio margen para una política impositiva que combine igualdad y eficiencia económica.

Es necesario, una armonización fiscal e intensa coordinación internacional en la lucha contra el fraude y los paraísos fiscales, especialmente en el seno de la Unión Europea, para evitar los efectos de la competencia fiscal a la baja. En este punto, subidas de impuestos a la propiedad, por definición, son las más inmunes a una subasta a la baja, y las que menos distorsionan el funcionamiento de la economía.

Se hace precisa una ambiciosa política de lucha contra el fraude, esto junto a la necesaria coordinación internacional impositiva, permitirá incrementar las bases imponibles, es decir, que todos paguen para que de esa manera no tengamos que cargar con unos tipos más altos a los que ya pagan en España, que en su mayoría son las rentas medias. Añadiendo equidad al sistema impositivo.

La lucha contra el fraude fiscal: un eje estratégico en una nueva arquitectura fiscal

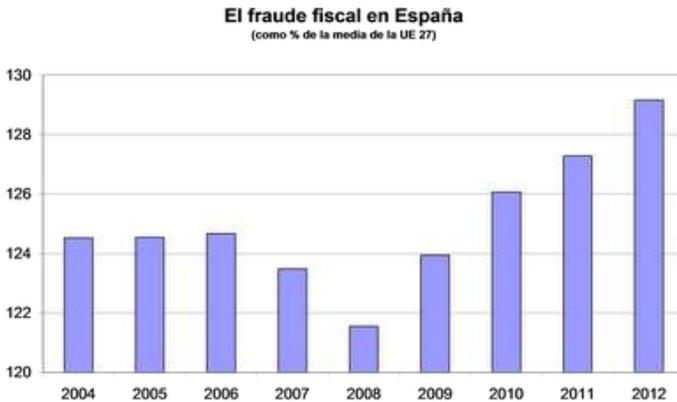
1.- En nuestro país la clase media tiene que pagar más impuestos porque hay una importante bolsa de fraude fiscal, de hecho la presión fiscal teórica, en 2011, se sitúa en torno a 8 puntos por debajo de la real, es decir, la resultante de contar solamente con los que pagan.

2.- Las primeras estimaciones para 2012 de Schneider, F. (2011)⁶, concluyen que el fraude fiscal español va a ser más en el conjunto del fraude europeo. Mientras tanto, el gobierno apuesta por la amnistía fiscal y no parece que sea muy ambicioso en materia de lucha contra el fraude. Con ese panorama, podemos estar en presencia de esa curva de Laffer “a la española”, que se exponía anteriormente, de tal manera que una subida de impuestos tenga una merma en la recaudación por el mayor porcentaje de fraude. En este contexto, es muy importante que mientras no se aumenten los controles y la lucha contra el fraude no se debería aprobar subidas de impuestos, particularmente, a las clases medias.

3.- La lucha contra el fraude siempre es conveniente, pero la crisis lo hace urgente. El coste de oportunidad para los ciudadanos que cumplen es ahora más evidente, porque reduciendo el fraude a la media europea no serían necesarios ni los recortes ni muchas subidas de impuestos a las rentas medias. La cuantificación es siempre en este ámbito un terreno resbaladizo por su naturaleza y porque ni es plausible aspirar a reducirla en su totalidad ni todas las actividades que no tributan seguirían existiendo con tributación. De un tamaño de evasión total de unos 80.000M€ anuales (más del 70% correspondiente a grandes fortunas, corporaciones empresariales y grandes empresas), si multiplicamos por los cuatro años de prescripción de la deuda fiscal la cantidad puede ser estratosférica. Sin duda, la cantidad que podríamos aspirar a recaudar sería una cifra superior a los recortes en sanidad y educación que el Gobierno del PP ha aprobado y quiere concretar en los próximos meses y años.

⁶ Schneider, F (2011): Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts.

4.- No sólo la crisis económica hace más necesario el dinero del fraude, sino que la propia crisis estimula el fraude. Como se exponía anteriormente las estimaciones presagian un mal año 2012⁷.



5.- Ante aumentos de impuestos, aumenta la injusticia del fraude. Los cálculos habituales de presión fiscal nos dejan un por debajo de la media europea, pero si tenemos en cuenta que esa presión no recae sobre todos, la presión real supera ya dicha media. Ahora bien, dado el aumento de impuestos para 2012 y el aumento de la economía sumergida, en España la presión real se va a disparar.

⁷ Schneider, F (2011)

6.-La lucha contra el fraude fiscal nos permitiría que los ciudadanos que pagan pagaran menos impuestos, que la presión fiscal teórica se acercara a la europea para converger a los niveles de bienestar de la Unión Europea.

7.- La lucha contra el fraude fiscal tiene algunas otras ventajas, como su contribución a cambiar el patrón de crecimiento de nuestro país. Muchas empresas, ante una lucha decidida contra el fraude, no tendrán incentivos a ser competitivas por la vía de pagar menos impuestos a Hacienda, sino por una estrategia más sólida relacionada con la calidad, la innovación de procesos y de productos.

La amnistía fiscal también es ideología

Paul Krugman en su habitual columna de El País, el 3 de junio de 2012, terminaba diciendo: “La recuperación económica nunca ha sido el objetivo; la defensa de la austeridad siempre ha pretendido utilizar la crisis, no resolverla”. Esto es lo que está sucediendo en España con una política económica del Gobierno que, a pesar de parecer improvisada y errática a las instituciones europeas y los mercados, es fría y calculada para beneficiar a los poderosos y laminar nuestro incipiente Estado del Bienestar. La crisis, la reducción del gasto público, incrementar la recaudación, son las excusas perfectas para plantear recortes en educación, el copago en sanidad, para hacer más difícil el acceso a la universidad de los jóvenes, o para plantear una amnistía fiscal. En definitiva, la crisis económica es, en parte, una coartada para implantar un programa ideológico conservador. Habrá que concluir con Krugman, que la derecha, más que luchar contra la crisis, la usa como excusa para imponer cambios que en otro contexto serían inaplicables por el amplio rechazo social que generan.

La amnistía fiscal de manera directa supone la reducción de los impuestos a las rentas más altas y a las grandes corporaciones, por la vía del perdón de los impuestos a los defraudadores. Ahora, con la nueva Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 31 de mayo, se va a permitir blanquear dinero negro, incluso con orígenes que pueden ser delictivos. El objetivo declarado del Gobierno es la recaudación, pero no debemos olvidar que el relato impositivo de los neoliberales, ese ha sido el de Montoro estos últimos años, es que bajando los impuestos a los más pudientes se incrementa el ahorro y las posibilidades de la inversión privada. Por el contrario, será la clase media con una alta propensión a consumir, haciendo un sobre esfuerzo, la que soporte el coste de los servicios públicos, ello irá en detrimento del consumo y de la reactivación económica.

Una amnistía fiscal tiene costes morales respecto a los contribuyentes y costes reputacionales respecto a todos los ciudadanos, contribuyentes y defraudadores. A cambio, básicamente recauda pero, por sí sola poco. El análisis económico la contempla como una medida excepcional que puede tener sentido sólo en un contexto de endurecimiento de los controles antifraude⁸. Justo lo contrario de lo que sucede con el Gobierno del PP, cada nueva norma jurídica que aprueba el mencionado Gobierno hace más laxa la lucha contra el fraude. Otra referencia clásica en la literatura sobre las amnistías fiscales⁹ dice que generalmente no consiguen aumentar la recaudación. Lo que sí consiguen es debilitar la confianza en el sistema fiscal.

⁸ Leonhard y Zeckhauser (1987): "Amnesty, Enforcement, and Tax Policy" en Summers L. (ed.) *Tax Policy and the Economy, Volume 1*, MIT Press.

⁹ Stella, P. (1991): "An Economic analysis of Tax Amnesties", *Journal of Public Economics* 46(3), 383-400.

Desde luego, el Banco Mundial se muestra muy escéptico¹⁰. El economista jefe de la OCDE Carlo Padoan¹¹ ha dicho que “la lucha contra la evasión fiscal no debería ser frustrada con amnistías”. La OCDE¹², alerta del riesgo de las mismas.

Pero hay que añadir que la amnistía fiscal regulada en el Real Decreto-ley 12/2012 ha sido improvisada, torpe y con fundadas dudas legales. En primer lugar, con serias dudas de constitucionalidad, por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución que expresamente prevé que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”.

En segundo lugar, el Real Decreto no tiene el rango adecuado para dar cobertura a la amnistía penal, de tal manera que el Gobierno, según lo publicado en los medios de comunicación, ahora va a modificar el Código Penal. Así mismo, ante un comienzo torpe, tiene que completar el Real Decreto de amnistía inicial, aprovechando el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio. Y aprueba una Orden del Ministerio de Hacienda que se

¹⁰

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/EXTTPA/0,,contentMDK:20234486~menuPK:390373~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390367,00.html>

¹¹ <http://www.exporter.com/exports-policy/multilateral-agencies/oecd-economist-says-tax-amnesty-hinders-tax-evasion-fight-agenzia-giornalistica-italia/>

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/46252382.pdf>

extralimita en el desarrollo del incompleto RDL 12/2012, extendiendo la excusa absolutoria al delito de blanqueo de capitales.

En definitiva, la amnistía fiscal del Gobierno de España, es injusta (con los que pagamos impuestos), ineficaz (porque no va a recaudar lo que pretende) e improvisada (por el penoso diseño técnico).

Desde el punto de vista de la política impositiva, el crecimiento económico y la igualdad, encontramos dos hechos relevantes nuevos¹³ que hay que tener en cuenta en el debate de los impuestos y del diseño de una nueva estrategia fiscal:

Muchos economistas¹⁴, y nuevos modelos sobre imposición¹⁵, están reconsiderando la idea de que el capital, la propiedad y las herencias no deben ser gravados.

Ahora bien, la globalización económica, la movilidad del capital, y la competencia fiscal por atraer empresas, puede conducir a un concepto usado inicialmente en Estados Unidos a principios del siglo XX, llamado “carrera hacia el fondo” (race to the bottom), es una carrera cuya única ventaja parte de empobrecer al vecino y que termina en niveles fiscales ineficientemente bajos. En definitiva, una subasta a la baja.

Los viejos modelos de la teoría de la imposición óptima, que han tenido una destacada influencia entre los políticos y los policymakers durante,

¹³ La fiscalidad verde no es un hecho nuevo, pero se deberá tener muy en cuenta en la reforma impositiva, por sus efectos sobre la eficiencia económica y su potencial recaudatorio.

¹⁴ Algunas referencias : Conesa, Juan Carlos, Sagiri Kitao, and Dirk Krueger.(2009): "Taxing Capital? Not a Bad Idea after All!." *American Economic Review*, 99(1): 25–48.

Emmanuel Farhi, Christopher Sleet, Ivan Werning and Sevin Yeltekin.(2012) "[Non-linear capital taxation without commitment](#)", *Review of Economic Studies*.

¹⁵ Un ejemplo se puede encontrar en: [Peter A. Diamond](#) and [Emmanuel Saez](#). (2011):" [The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations](#) ", *CESifo Working Paper Series No. 3548*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Department of Economics and University of California, Berkeley.

tienen su origen en la teoría económica neoclásica, en el uso estándar de los modelos de equilibrio general de Arrow-Debreu. Más concretamente, del segundo teorema de la economía del bienestar se deriva que no existe argumento de eficiencia a favor de la intervención pública, y la forma eficiente de conseguir los objetivos de equidad consiste en redistribuir de forma neutral, ello hace prácticamente imposible la intervención pública, de tal manera que siempre habrá un intercambio(trade-off) entre eficiencia y equidad.

Dicho de otra modo, los impuestos tienen un fuerte efecto distorsionador sobre la asignación de recursos en la economía. Impuestos sobre el capital y fuertes niveles de progresividad real pueden influir de forma negativa sobre el ahorro, sobre el capital y en definitiva sobre la producción, y sobre la oferta de trabajo.

Las consecuencias prácticas de la teoría económica de la imposición óptima¹⁶ son muy conocidas: una escala de tipos del gravamen más proporcional; moderación en los impuestos a las rentas altas, a las del capital, así como, para los beneficios empresariales, y un mayor peso en el conjunto de la tributación de los impuestos indirectos.

Reconsiderando las posiciones clásicas

Una parte del análisis económico está reconsiderando las posiciones clásicas de la teoría impositiva: partiendo de supuestos más realistas, se llega a conclusiones distintas a las convencionales. Una buena síntesis divulgativa de los nuevos modelos de imposición, la podemos

¹⁶ Un resumen reciente se puede encontrar en la revista *Papeles de Economía Española*, nº 125/126, (2010): " Claves actuales de la fiscalidad del futuro".

encontramos en artículo de la revista de The Economist¹⁷ el 5 de mayo de 2012:

1.- Las rentas altas tienen incentivos a pagar más en la medida que unas elevadas tasas de desigualdad en la sociedad implicará, en el futuro, unos incrementos impositivos casi expropiatorios.

2.- Los mercados de capital son imperfectos, de tal manera que los contribuyentes de todo tipo de rentas no pueden asegurarse contra todo tipo de riesgos, en ese contexto grabar el capital es una vía para conseguir un seguro personal y familiar contra dichos riesgos.

3.- En los modelos de horizonte infinito el público ahorra para consumir más en el futuro. Sin embargo, con supuestos más realistas, de horizonte finito, justamente cuando suben los impuestos, porque la rentabilidad del ahorro se reduce y para poder tener una pensión mayor se tiene incentivos a ahorrar más en el presente.

4.- Lo mismo sucede con las herencias, en un horizonte finito, para dejar una mayor herencia, cuando se incrementan los impuestos sobre la riqueza en el presente, se tienen más alicientes para ahorrar e invertir en el presente.

Imposición óptima

Hasta aquí un resumen, muy sintético, de las últimas aportaciones de la teoría económica en materia impositiva. Utilizando las conclusiones de dichos modelos pasaré a discutir las recomendaciones de la teoría de la imposición óptima, para ello utilizaré los conocidos elementos de la

¹⁷ Zero-sum debate. Economists are rethinking the view that capital should not be taxed

curva del conocido economista Arthur Laffer. A partir de dicha proposición se podría decir, que hay, al menos, tres derivaciones de la curva de Laffer:

1.- Una subida de impuestos distorsiona el funcionamiento de la economía y la recaudación. A dicha proposición, se puede contraponer, tal como se ha visto anteriormente que hay modelos en la teoría económica que concluyen que la distorsión si existe es pequeña.

2.- Un incremento de la presión fiscal, especialmente, sobre el capital y las grandes empresas, tendría un efecto elusión vía salida de capitales y grandes empresas buscando una imposición más baja. Este efecto es especialmente significativo, y a considerar, en un contexto de globalización económica y para países medianos y pequeños. La manera de combatir este efecto es por la vía de una armonización fiscal e intensa coordinación internacional en la lucha contra el fraude y los paraísos fiscales. Desde este punto de vista no se entiende que en la Unión Europea no haya una apuesta por la armonización fiscal y que en el seno de la misma existan paraísos fiscales.

3.- Cuando suben los impuestos hay un mayor acicate, sobre todo en un contexto de crisis económica, para incrementar la economía sumergida, el fraude y la elusión fiscal. Es decir, una curva de Laffer a la española. El mayor antídoto en este caso es perseguir el fraude fiscal, el camino es aprobar una amnistía fiscal para los defraudadores.

Conclusiones para España

Finalmente, y a partir de lo expuesto anteriormente, se deben extraer una serie de conclusiones de cara a una reorientación de la arquitectura fiscal en España, en un contexto en el que es preciso, un

plan consolidación fiscal para los próximos años de la economía española, creíble, acompasado a la coyuntura económica, que ponga más acento en el incremento de los ingresos que el recorte por el lado de los gastos.

La meta es acercarnos al estándar del sistema impositivo europeo, no la de alejarnos del nivel de protección social de la Unión Europea, máxime cuando los ingresos públicos se sitúan en el 35,1% del PIB, frente al 44,6% de la UE-27; y el gasto público español es del 43,6 del PIB frente al 49,1 de la UE-27, todo ello con datos de 2011.

Vuelvo a repetir otra vez las tres grandes conclusiones, que se derivan de todo lo anterior, para la política impositiva española:

Hay un amplio margen para una política impositiva que combine igualdad y eficiencia económica.

Es necesario, una armonización fiscal e intensa coordinación internacional en la lucha contra el fraude y los paraísos fiscales, especialmente en el seno de la Unión Europea, para evitar los efectos de la competencia fiscal a la baja. En este punto, subidas de impuestos a la propiedad, por definición, son las más inmunes a una subasta a la baja, y las que menos distorsionan el funcionamiento de la economía.

Se hace precisa una ambiciosa política de lucha contra el fraude. Esto, junto a la necesaria coordinación internacional impositiva, permitirá incrementar las bases imponibles, es decir, que todos paguen para que de esa manera no tengamos que cargar con unos tipos más altos a los que ya pagan en España, que en su mayoría son las rentas medias. Añadiendo equidad al sistema impositivo.