

1. Introducción.

Este documento presenta una propuesta de programa en materia de fiscalidad, como parte del programa económico de Podemos para las elecciones generales.

Conviene por ello hacer explícito, en primer lugar, el punto de partida de la reforma fiscal que se propone. Entendemos que el papel primordial del sistema fiscal es obtener recursos para financiar los gastos públicos, esto es, debe cumplir con el principio tributario de suficiencia, si bien con una restricción fundamental, debe recaudar teniendo en cuenta el principio de capacidad económica de los ciudadanos, lo que supone cumplir con otros dos principios tributarios, el de igualdad y el de progresividad, tal como se recoge en el artículo 31.1 de la Constitución Española.

Creemos que los pueblos elijen democráticamente a sus gobiernos entre otras razones para la realización de políticas que permitan alcanzar la consecución de objetivos económicos más allá del mero beneficio al que aspira el mercado. Por ello consideramos que las administraciones públicas tienen el derecho y el deber de realizar políticas económicas eficaces. Por lo tanto y además de lo anteriormente expuesto, la política fiscal forma parte de la política económica de las administraciones públicas.

Una derivada de esta concepción del sistema fiscal es que debe cumplirse con el principio de generalidad, “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos” comienza el artículo 31.1 de la Constitución, lo que supone en la práctica limitar al máximo todos los tratamientos particulares en los tributos por la vía de las no sujeciones, las exenciones y los incentivos fiscales, lo que conforman lo que la doctrina fiscal denomina “gastos fiscales”, siempre que no haya evidencia empírica clara de que con estos gastos fiscales se consiguen los objetivos deseados con más eficiencia, eficacia y equidad que a través de políticas de gasto público. Además, buena parte de los gastos fiscales suelen tener su origen en las preferencias de grupos de interés particular, por su naturaleza son poco transparentes y es muy difícil evaluar su eficiencia, eficacia e incidencia, su impacto redistributivo, a diferencia de lo que ocurre con los programa de gasto público, más aún si se establece una presupuestación por objetivos.

La reforma fiscal que España necesita

En segundo lugar, conviene también saber por qué hemos llegado a dónde estamos ahora, esto es, hacer un breve diagnóstico de lo ocurrido con lo que se ha venido en llamar la Gran Recesión, para tener el marco de la reforma fiscal que se propone.

A este respecto, sabemos que la crisis económica actual comienza como una burbuja financiera e inmobiliaria que estalla en USA en un contexto de desregulación de los mercados financieros y desarme de las Instituciones de Control, y se traslada a Europa derivando en una situación de recesión. En España, como en otros países, se ha producido una enorme especulación con el suelo – lo que se ha venido en llamar el “boom” inmobiliario – en la que se ha concentrado la corrupción, el descrédito de las instituciones, los excesos bancarios e hipotecarios, el endeudamiento de las familias, acentuando la euforia consumista y el déficit exterior de la economía española.

La disminución consiguiente de los ingresos fiscales por efecto de la crisis y la articulación inicial de medidas paliativas dispara el déficit público, que va a ser financiado mediante la emisión de deuda pública. A ello se añade que el rescate de las entidades de crédito privadas eleva aún más el endeudamiento público a importes insostenibles. Y por si fuera poco, surgen tensiones en la cuantía de los intereses a pagar por el servicio de la deuda, derivadas por las dudas sobre la solvencia de los países emisores, alimentadas por intereses especulativos.

Esta situación se produce, además, en un escenario en el que las políticas fiscales de los últimos 25 años han vaciado la progresividad de los sistemas tributarios, han limitado de forma notable el gravamen las rentas del capital y han permitido muy elevadas cotas de incumplimiento tributario por la utilización intensiva de los paraísos fiscales.

Las medidas configuradas por el Pacto del Euro y exigidas por los mercados financieros para la reducción del déficit consistentes en recortes del gasto público, de las prestaciones sociales y la liquidación de los activos públicos, resultan poco equilibradas al no considerar la vertiente de los ingresos tributarios y el fraude fiscal remansado en las jurisdicciones donde impera el secreto y son contraproducentes para impulsar el crecimiento y la creación de empleo.

La reforma fiscal que España necesita

La manifestación última de estas exigencias ha conllevado la iniciativa de exigir un tope de déficit público, que el caso de España se ha recogido nada menos que en la Constitución.

Frente a esta situación, somos conscientes de que la política fiscal de un país tiene límites y, por ello, que ha de plantearse una acción de las Instituciones de la Unión Europea, impulsada de acuerdo con decisiones adoptadas democráticamente por los pueblos, que regule e intervenga en los mercados de deuda y coordine las políticas fiscales de los países miembros.

Una acción de estas características, que obviamente ha de tener una vocación más amplia que el propio ámbito de la Unión y explorar de inmediato líneas de acción conjuntas con los Estados Unidos de América, requiere la creación de un presupuesto comunitario dotado con los suficientes recursos para que pueda cumplir las funciones de asignación, redistribución y estabilización.

Las políticas fiscales coordinadas por las instituciones supranacionales según las decisiones democráticamente adoptadas por los pueblos, han de generar recursos tributarios suficientes, de acuerdo con sistemas fiscales progresivos y que contribuyan al sostenimiento del medio ambiente, para impulsar inversiones en infraestructuras tecnológicas, educativas y físicas que permitan la creación de empleo sostenible y de calidad.

2. Objeto y alcance.

El objeto de este informe es ofrecer una propuesta de programa fiscal. El informe aborda la reforma de la fiscalidad de ámbito nacional, haciendo referencia también al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, pues la reforma del sistema fiscal bajo la responsabilidad de la Administración Central, del Estado como muchas veces se denomina de forma equívoca dado que las instituciones territoriales son también parte del Estado, tiene un impacto directo sobre la fiscalidad de las Haciendas Territoriales.

Nuestras propuestas, que se recogen a continuación, tienen todo el nivel de detalle que se puede permitir un programa de gobierno, pues algunas de ellas sólo

La reforma fiscal que España necesita

podrán concretarse una vez se disponga de la información estadística necesaria y de los medios técnicos que proporciona la administración pública.

Proponemos en primer lugar un conjunto de reformas en la Constitución y en las leyes de presupuestos, para a continuación abordar en primer lugar la lucha contra el fraude fiscal -si se nos permite la metáfora, un gravísimo cáncer que padece la sociedad española-, y las instituciones y mecanismos que lo hacen posible, como son los paraísos fiscales. La lucha contra el fraude fiscal va unida a la reforma de la administración tributaria, en particular de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT en adelante), por lo que se presentan un conjunto de propuestas en este sentido. Y a continuación se hacen un conjunto de propuestas detalladas de reforma del actual sistema fiscal, incluyendo obligadas referencias a la financiación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Por otra parte, somos conscientes de que tanto la lucha contra el fraude fiscal, contra los paraísos fiscales y la propia reforma del sistema fiscal, en algunas de sus figuras tributarias en particular, tienen como referente las instituciones de la Unión Europea y otras instituciones supranacionales de carácter más técnico como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por lo que algunas de las propuestas que aquí se hacen deberán plantearse en su caso en los foros e instituciones internacionales a las que España pertenece cuando así sea necesario para que surtan efecto.

3. Desarrollo.

3.1 Modificaciones constitucionales

En este documento se ofrecen las líneas fundamentales de una reforma fiscal que cuando menos cumpla con lo dispuesto en la Constitución Española y que recaude ingresos que permitan no sólo mantener el nivel de gasto público actual, sino aumentarlo mejorando las prestaciones y la cobertura del Estado del Bienestar, evitando que vuelva a ocurrir lo sucedido tras la crisis que comenzó en 2008, la Gran Recesión en la que todavía estamos, en la que se ha producido una importantísima caída de los ingresos.

La reforma fiscal que España necesita

La obtención con justicia de ingresos fiscales suficientes para preservar el Estado social, garantizar la estabilidad financiera y reactivar la economía ha de plantearse en el marco de un conjunto de principios que habrían de ser incorporados a la ley de leyes resultante de un proceso constituyente y que pueden esbozarse del siguiente modo.

Partimos de que el sistema tributario se configura como garantía del Estado Social, lo que exige que proporcione ingresos suficientes para garantizar el funcionamiento del Estado Social de Derecho. Ya hemos hecho referencia al contenido del artículo 31.1 de la Constitución Española de 1978, pero desde hace tiempo es bien conocido que no todos los españoles contribuyen de acuerdo a su capacidad económica. El sistema tributario actual es injusto y no permite sostener los gastos públicos.

Dicho sistema, diseñado tras la recuperación de la democracia, a finales de los años 70 del siglo pasado, ha venido sufriendo reformas que, sin embargo, no han conseguido garantizar que los ingresos sean suficientes para sufragar los gastos públicos ni que se cumplan los principios de igualdad y progresividad, pues no todos los ciudadanos pagan los impuestos que deberían ni pagan más lo que más tienen.

La última reforma, aprobada por el gobierno actual a finales de 2014, es un paso más en ese incumplimiento, pues es ineficiente, ya que no sólo no se va a recaudar más, sino menos, y es injusta, pues reduce la progresividad y favorece a quienes más tienen, a las rentas altas y a las rentas del capital, ignorando además la lucha contra la principal lacra del el sistema fiscal español, el fraude fiscal, en particular la inaplazable reforma de la administración tributaria.

Por el lado del empleo de los recursos obtenidos, el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia, eficacia y equidad.

El derecho a la atención sanitaria pública, a una pensión digna que no pierda poder adquisitivo, a una educación pública de calidad, a la vivienda, a prestaciones por desempleo suficientes, a la atención a las personas dependientes y a la actividad reproductiva formarán parte de los derechos fundamentales a recoger en el título I de la Constitución española. Cuando se hace referencia a que la prestación

La reforma fiscal que España necesita

ha de ser pública se debe entender que será financiada a través de los Presupuestos Generales del Estado y los de las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias.

Como consecuencia, los créditos para el sostenimiento de la sanidad, la educación, las pensiones, las prestaciones de desempleo, la actividad reproductiva, el derecho a la vivienda, la atención a los dependientes se entenderán siempre incluidos en los estados de gastos de los presupuestos.

En particular, los gastos de inversión, que generan beneficios en períodos plurianuales, se financiarán preferentemente con el ahorro público, procedente del superávit del presupuesto por cuenta corriente y con el recurso a la Deuda Pública. Si como resultado de los gastos de inversión hubiera necesidad de financiación (déficit), deberá enjugarse a lo largo de la vida de la inversión y en ningún caso computar como déficit estructural.

La Deuda Pública será auditada anualmente para asegurar que el gasto que financia responde a una asignación equitativa y eficiente de los recursos públicos. La Deuda declarada ilegítima determinará la exigencia de las responsabilidades civiles y penales a que haya lugar. Los créditos para atender el servicio de la deuda pública auditada se entenderán siempre incluidos en los estados de gastos de los presupuestos.

Se regulará por Ley la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Un precepto idéntico deberá formar parte de la legislación presupuestaria de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

La Ley de Presupuestos podrá modificar los tributos de acuerdo con los principios constitucionales de la imposición para garantizar la suficiencia de los recursos públicos.

3.2 Actuaciones en relación con el fraude y la elusión fiscal.

La reducción del fraude fiscal resulta ser la condición y el requisito de la suficiencia del sistema tributario y de que sea posible la reinstauración de la progresividad fiscal y el gravamen adecuado de las rentas del capital.

La reforma fiscal que España necesita

De poco vale aumentar los tramos de la base imponible del IRPF para aplicar tipos de gravamen más elevados a las rentas más altas si los ciudadanos que las perciben las ocultan en cuentas abiertas en Andorra o en Suiza o en Singapur.

De poco vale reinstaurar el Impuesto sobre el Patrimonio o recuperar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones si los dueños de la riqueza la ostentan a nombre de sociedades de testaferros constituidas en las Islas Cayman o en Panamá o en Belice.

De poco vale suprimir deducciones o desgravaciones en el Impuesto sobre Sociedades o elevar su tipo de gravamen si luego las compañías sitúan artificialmente sus bases imponibles en sus filiales de Jersey, las Islas Vírgenes u Holanda.

El fraude fiscal es la principal fuente de injusticias e ineficiencias. Por lo que respecta a las personas físicas, cada euro no pagado por los defraudadores es soportado por los contribuyentes honrados en forma de mayores impuestos. Desde la perspectiva de las empresas, el fraude desvirtúa la libre competencia y pone en situación de desventaja a los empresarios y profesionales que cumplen con sus obligaciones.

3.2.1. Propuestas con relevancia constitucional.

Proponemos respaldar constitucionalmente la misión de la Inspección de los Tributos de forma que pueda acceder al domicilio de las sociedades mercantiles y a la sede de las empresas en el ejercicio de su función superando la indebida extensión de la inviolabilidad del domicilio de las personas físicas a entidades a las que difícilmente se les puede reconocer un derecho a la intimidad constitucionalmente protegible.

De esta forma la redacción del artículo 18.2 de la Constitución sería del siguiente tenor:

“El domicilio de las personas físicas es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

La reforma fiscal que España necesita

Los órganos del estado encargados de la aplicación de los tributos, de la legislación laboral y de las leyes antimonopolio podrán entrar en los domicilios de las sociedades mercantiles y en las sedes de las empresas para el cumplimiento de sus funciones en los términos establecidos por la ley”.

Esta primera propuesta dado el rango de la norma de cobertura y en cuanto que se trata de una materia que afecta a los derechos fundamentales se haría efectiva en el marco de un eventual proceso constituyente, sin descartar la posibilidad de hacer una modificación urgente basada en un proceso similar al que determinó la modificación del artículo 135 de la Constitución en el verano de 2011, pero con la debida publicidad y debate parlamentario.

3.2.2. La Administración tributaria, reforma e instrumentos.

La administración tributaria deberá diseñar instrumentos públicos de medición cuantitativa y cualitativa del fraude, homologables a los utilizados por las administraciones más avanzadas, como el *Internal Revenue Service* estadounidense (*Tax Gap Estimates*, Estimaciones de la brecha fiscal), que sirvan para apreciar de forma continua y transparente los avances en la lucha contra el fraude. Una posibilidad es la elaboración por expertos de una evaluación oficial y periódica de la economía sumergida y del fraude fiscal y laboral en España, desagregado por territorios, sectores económicos e impuestos que será debatido por las Cortes.

La AEAT debe tener ya un Estatuto básico en el que entre otras cuestiones se incluya el que el nombramiento del Director General de la Agencia se realice por el Parlamento, ligado a la presentación de un contrato-programa de cinco años.

Es urgente incrementar los medios personales de la AEAT buscando su equiparación con las administraciones de nuestro entorno en número de empleados respecto a la población y al PIB y procurar unas inversiones que mantengan y mejoren su capacidad en la captación y el tratamiento de la información y la permitan adaptarse a los nuevos entornos y necesidades.

Ha de fomentarse la coordinación entre las distintas administraciones tributarias que operan en nuestro territorio procurando su Integración en Red, compartir la

La reforma fiscal que España necesita

información mediante bases de datos integradas y la adopción de estrategias y objetivos comunes. Deberán buscarse incentivos de recaudación para las Haciendas Territoriales en los casos en que compartan esfuerzos de investigación comunes.

Proponemos la aprobación de una Ley anual tributaria y de medidas de Lucha contra el Fraude y la Elusión Fiscal. Esta norma recogerá las modificaciones legislativas que la experiencia en la aplicación del contrato – programa a cinco años de la AEAT durante el ejercicio de referencia requiriera. La ley se debatirá y aprobará una vez celebrado el control anual por el Parlamento con la intervención de las Comunidades Autónomas de los resultados de la gestión de los Tributos realizada por la AEAT y por los Servicios y Agencias Tributarias Autonómicas. Sin perjuicio de otros cambios legales concretos, esta ley recogerá y corregirá los huecos legales o de interpretación descubiertos por las Administraciones Tributarias a lo largo del periodo y estará abierta a un periodo de consulta durante el cual los trabajadores y empresarios podrán aportar sus quejas y reclamaciones sobre situaciones de fraude, de cara a su corrección. La periodicidad pautada de esta Ley, abierta a las contribuciones tanto de los profesionales de la administración tributaria como de la sociedad civil, obligará a los partidos políticos a responder continuamente ante la ciudadanía en cuanto a su voluntad real de luchar contra el fraude fiscal. Se vinculará la evaluación global y periódica de la economía sumergida y fraude fiscal y laboral con las políticas contenidas en esta ley anual tributaria y de medidas de lucha contra el fraude, de modo que se corresponda el análisis o evaluación de la economía sumergida con los propósitos o voluntad del legislador y con las actuaciones de la Administración Tributaria.

Proponemos el refuerzo de los programas de cooperación con la inspección de la Seguridad Social.

Adicionalmente, la administración de justicia debería contar con instancias especializadas (juzgados y fiscalías) que permitiesen tratar con el fenómeno del fraude de forma más eficiente.

Ha de crearse una policía fiscal, de la que constituye su embrión los funcionarios de Vigilancia Aduanera, medida que se previó en la ley de creación de la AEAT en 1991.

La reforma fiscal que España necesita

Debe de reconocerse legalmente a la AEAT la competencia para investigar los delitos contra la Hacienda Pública.

Se propone modificar la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 12/1995 de 12 de diciembre, de represión del contrabando que extienda la autorización del pago a confidentes en las investigaciones no solamente relacionadas con la represión del contrabando sino en general con las manifestaciones más graves del fraude fiscal.

3.2.3. Medidas concretas contra el fraude.

Hacemos nuestras muchas de las propuestas realizadas por las organizaciones profesionales de empleados públicos que trabajan en la AEAT singularmente las contenidas en el documento elaborado por Inspectores de Hacienda del Estado titulado “Reforma fiscal española y “agujeros negros del fraude: propuestas y recomendaciones” presentado en junio de 2014.

Las propuestas concretas que formulamos en materia de lucha contra el fraude son las siguientes:

- Apoyar y asumir el trabajo realizado por los foros y organizaciones internacionales para la adopción de instrumentos y medidas para luchar contra la evasión y la planificación fiscal agresiva internacionales, en materias tales como la economía digital, el uso de entidades e instrumentos híbridos, la manipulación de los precios de transferencia entre entidades vinculadas, el vaciamiento del concepto de establecimiento permanente, la simulación de gastos financieros y la reestructuración de los grupos multinacionales a nivel mundial
- Revisión del régimen fiscal de transparencia fiscal internacional para hacerlo más efectivo.
- Eliminación de las deducciones por amortizaciones extraordinarias de fondos de comercio de sociedades adquiridas en el exterior, procurando que el beneficio fiscal responda real y efectivamente a su finalidad que es eliminar la doble imposición.
- Modificar la redacción de los Convenios de Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio firmados por España para incorporar normas generales anti-elusión.

La reforma fiscal que España necesita

- Devolución a la AEAT del control fiscal de las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV),
 - Tributación en régimen de transparencia fiscal de las SICAV y los fondos de inversión con menos de 500 partícipes reales, o en donde haya participaciones significativas, imputando las rentas a los titulares de participaciones significativas.
 - Derogación del régimen especial de las sociedades de capital riesgo y de Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE),
 - Potenciación de las transacciones electrónicas,
 - Restricción de pagos en efectivo y procurar los acuerdos necesarios para la supresión de billetes de 200 y 500 euros.
 - Tendrán la consideración de no deducibles, tanto en rendimientos de actividades económicas del IRPF como en el IS, los pagos realizados en efectivo y la realización de gastos suntuarios o superfluos como determinados gastos de viajes, de restauración o de amortización de bienes que exceden de los medios necesarios para el ejercicio de una actividad empresarial.
 - Las entidades emisoras de tarjetas de crédito estarán obligadas a remitir a la Agencia Tributaria la información de los cobros que haya realizado cualquier empresario o profesional. Por ello, se prevé el acceso automático, “on line” y sin restricciones a los ficheros y Bases de Datos utilizados para direccionar estas transacciones por las citadas entidades o agrupaciones de entidades de crédito.
 - Potenciar los efectos disuasorios del régimen sancionador del fraude con medidas tales como exigir la devolución de las ayudas, inhabilitar durante un cierto periodo de tiempo para la concesión de ayudas futuras, sancionar con la pérdida temporal de determinados derechos al uso de servicios públicos de toda clase, aplicando porcentajes máximos de copago, sancionar con multas extratributarias por falseamiento en los requisitos para la asignación de ayudas; en definitiva, ampliar las sanciones a otros ámbitos no pecuniarios de la vida diaria.
 - Ampliación del plazo de duración del procedimiento inspector hasta los 30 meses en función de la complejidad de las actuaciones a realizar,

La reforma fiscal que España necesita

- Elaboración de listados públicos de deudores insolventes y de los fraudes detectados más relevantes.

- Por último, pero no lo último, no puede admitirse la amnistía fiscal en ningún caso. Es una de las medidas más injustas e ineficientes que puede adoptar un gobierno y su daño para la credibilidad del sistema y para la moral tributaria ciudadana es inconmensurable. Dentro del marco de una reforma constitucional debe prohibirse de forma absoluta el recurso general o individualizado a la amnistía fiscal, entendiéndose como tal cualquier proceso distinto del pago completo de la deuda tributaria, constituida al menos por la cuota tributaria no ingresada, los intereses de demora y los recargos pertinentes. Respecto al proceso de amnistía aprobado en 2012, debe analizarse en profundidad la procedencia lícita de los fondos aflorados con la misma. Los eventuales procesos de regularización derivados del descubrimiento de bolsas masivas de fraude pueden incentivarse procurando no incorporar a los listados públicos de grandes defraudadores a quienes reconozcan sus incumplimientos e ingresen la deuda tributaria de forma completa.

3.2.4. Paraísos fiscales y delitos contra la Hacienda Pública.

En lo que se refiere a la lucha contra el fraude fiscal asociado a la utilización de paraísos fiscales, la importancia del fenómeno aconseja una descripción aunque sea sucinta de los conceptos básicos y enumerar un paquete específico de medidas acorde con la prioridad que requiere esta materia, teniendo muy presentes el documento del grupo “Paraísos fiscales y corrupción”, las propuestas al respecto de la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado y las formuladas por Tomás Piketty y por su colaborador Gabriel Zucman en sus obras “el Capital en Siglo XXI” y “La riqueza oculta de las naciones. Investigación sobre los paraísos fiscales”.

La impunidad del fraude fiscal y de la corrupción puede conseguirse en gran medida si existen países o territorios donde se puede ocultar la riqueza ilícitamente obtenida. Paraíso fiscal es toda aquella jurisdicción que, además de aplicar un nivel de tributación reducido, niega la información que terceros países necesitan para poder reprimir conductas delictivas y aplicar sus sistemas fiscales, consagrando el secreto bancario y el anonimato como valores centrales de su sistema legal y constitucional.

La reforma fiscal que España necesita

Los bancos que operan en esos territorios, porque están constituidos en los mismos o porque allí tienen abiertas filiales o sucursales, muchas veces en connivencia con despachos de abogados dedicados a la asesoría fiscal, ofrecen a sus clientes estructuras societarias y productos bancarios y financieros donde sitúan la riqueza que ha escapado al control fiscal y, con frecuencia, es el resultado de conductas corruptas con el atractivo de que las autoridades judiciales y fiscales de los países afectados no van a conocer su existencia.

El que las compañías multinacionales suelen utilizar sus filiales constituidas en paraísos fiscales para trasladar artificialmente las bases imponibles generadas en los países donde realmente operan, que finalmente quedan sin gravamen o con uno mucho menor de lo que les correspondería - lo que se denomina *income-shifting* (desplazamiento de rentas) -, constituye el segundo de los mecanismos extendidamente utilizados para el expolio de las finanzas públicas de los Estados.

Algunos ejemplos pueden ilustrar la naturaleza de este tipo de maniobras: India ha recibido la mitad de su inversión extranjera de las Islas Mauricio; el mayor importador de plátanos de en la Unión Europea es la Isla de Jersey; las principales compañías de seguros cautivas de los grupos multinacionales se hallan establecidas en Bermudas y en las Islas Cayman; 83 de las 100 empresas más importantes de Estados Unidos tienen estructuras en paraísos fiscales.

En el caso de España, de acuerdo con un informe del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, con información relativa al ejercicio 2011, 33 de las 35 empresas del IBEX 35, el 94%, tienen presencia en paraísos fiscales, habiendo aumentado aquella un 8% desde 2010, y un 60% el número de filiales y sociedades participadas o dependientes en dichos territorios desde el año 2009.

El remedio para este tipo de abusos pasa por dotar de la mayor transparencia y detalle posible a los estados contables elaborados por las compañías multinacionales.

En definitiva se trata de disponer de información suficiente y homogénea que permita evaluar la congruencia de las bases imponibles declaradas en cada país por los grupos multinacionales con la estructura de la que disponen y actividad económica que desarrollan en cada uno de esos países.

La reforma fiscal que España necesita

Hacemos las siguientes **propuestas en relación a los paraísos fiscales**:

- Los bancos que operan en España han de facilitar información relativa a las cuentas y operaciones realizadas por sus clientes españoles en sus matrices, filiales o sucursales en el extranjero. En los casos de incumplimiento por no facilitar la información requerida, por el retraso en facilitarla o por existir obstrucción, se establecerá un sistema agravado de sanciones a aplicar por la administración tributaria que pueda llegar a la pérdida de la ficha bancaria.
- El gobierno procurará que la OCDE y demás foros internacionales impulsen la adopción de una medida semejante por el resto de los Estados.
- Modificación del artículo 51 del Reglamento de 5 mayo de 2014 de la Ley de prevención del blanqueo de capitales para incluir en el Fichero de Titularidades Financieras las cuentas abiertas en filiales o sucursales del extranjero.
- Renegociar los convenios suscritos con aquellos estados que limiten su compromiso de identificar a los titulares reales de las operaciones financieras, cuando tales titulares reales se ocultan tras instituciones fiduciarias con sede en terceros países.
- Reclamar de la OCDE la elaboración de una lista de países incumplidores e sus compromisos de transparencia con el estándar vigente – identificación de las titularidades reales y levantamiento del secreto bancario-, su denuncia a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones – ONU, UE y G-20- y la aplicación, siguiendo la pauta estadounidense en la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), de una sanción consistente en un gravamen de un 30% del importe de cualquier flujo financiero que tenga como destino entidades financieras constituidas en los países incumplidores
- Impulsar los acuerdos políticos necesarios para que todos los Estados y jurisdicciones suscriban el Convenio sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Fiscal modelo OCDE Consejo de Europa, incluida la cláusula para el intercambio automático de información.
- Promover la revisión de todos los Acuerdos de Intercambio de Información firmados para implantar el nuevo estándar internacional de intercambio automático de

La reforma fiscal que España necesita

información tributaria, procurando iniciativas internacionales para acortar los plazos previstos para su implantación.

- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones - ONU, UE y G-20 - que encomiende al Fondo Monetario Internacional la formación de un Catastro financiero mundial
- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones - ONU, UE y G-20 - que encomiende al Fondo Monetario Internacional la exacción de un Impuesto Global sobre el Capital.
- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones - ONU, UE y G-20 - que sus Estados miembros obliguen a todos los Registros Mercantiles a identificar a los titulares reales de las entidades que registran, incluyendo a los *trusts*, llevando en definitiva a la práctica la obligación de “*due diligence*” (diligencia debida) que se establece respecto a esos fedatarios públicos.
- Suprimir la excepción del artículo 9 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales en relación a la obligación establecida en el artículo 4.3 de esa Ley de recabar información de los clientes para determinar si éstos actúan por cuenta propia o de terceros, y la información precisa a fin de conocer la identidad de las personas por cuenta de las cuales actúan aquéllos, cuando tales clientes sean entidades financieras domiciliadas en la Unión Europea o en países terceros equivalentes que sean objeto de supervisión para garantizar el cumplimiento de las medidas de diligencia debida.
- Derogar el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, en lo que se refiere a la exoneración de los rendimientos derivados de la Deuda Pública española obtenidos sin mediación de establecimiento permanente cuando se perciban por entidades domiciliadas en paraísos fiscales.
- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones - ONU, UE y G-20 - que emplaze a Suiza para que atienda los requerimientos de las administraciones tributarias respecto a HSBC, la Unión de Bancos Suizos y el Credit Suisse.
- Impulsar los acuerdos políticos y aprobar las disposiciones necesarias para que los Altos Cargos de las Administraciones Central y Autonómicas y Diputados de la correspondientes Asambleas legislativas, conforme a su definición por la legislación

La reforma fiscal que España necesita

correspondiente, presten su consentimiento escrito para que la AEAT confirme con terceras jurisdicciones que no tienen cuentas sin declarar en el extranjero.

- El Gobierno llamará a consultas a los embajadores de Suiza y Andorra para que justifiquen por qué no han informado sus gobiernos de las cuentas de Bárcenas y de Pujol contraviniendo la recomendación nº12 del GAFI, como personas de relevancia política. (Grupo de Acción Financiera Internacional de la OCDE).

- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones – ONU, UE y G-20- que se exija a los grupos multinacionales la rendición de un informe financiero por cada uno de los países en los que operan sus filiales en el que han de incluirse los datos siguientes:

- La razón social de las compañías que operan en cada país.
- Los detalles de sus resultados financieros, incluyendo:
 - Las ventas intragrupo y a terceros países
 - Las compras intragrupo y a terceros países.
 - Los costes laborales y el número de empleados en cada país.
 - Los costes financieros distinguiendo los pagados a empresas del grupo y a terceros.
 - El beneficio antes de impuestos.
- Los impuestos satisfechos en el país en cuestión.
- El detalle del coste y del valor neto contable del inmovilizado material situado en el país del que se trate.
- El valor de los activos que el grupo posee en la jurisdicción.

- Reclamar a la OCDE que proponga a la comunidad internacional encarnada en sus distintas organizaciones - ONU, UE y G-20 - un acuerdo global para gravar el beneficio mundial de las sociedades en función de las ventas, la masa salarial y el importe del capital utilizado en cada país.

- Establecer sistemas normalizados de intercambio automático de información con otras Administraciones tributarias acerca de la existencia de mecanismos de planificación fiscal agresiva y elusión fiscal

La reforma fiscal que España necesita

En este sentido es esencial exigir en todos los foros internacionales la absoluta necesidad de acabar con las prácticas desleales tanto de territorios calificados de paraísos fiscales como de los regímenes especiales para la atracción de capitales. España debería condicionar su apoyo a cualquier medida de carácter comercial que implique a jurisdicciones que protejan y amparen el fraude a la consecución de la información fiscal relevante para avanzar en la lucha contra el fraude. En concreto, las legítimas exigencias de consolidación fiscal de la Unión Europea deberían tener como contrapartida avances en materia de información y lucha contra el fraude.

En relación a los **delitos contra la Hacienda pública**, hacemos las siguientes propuestas:

- Rebajar y homogenizar la cuantía para considerar objetivamente la comisión de un presunto delito fiscal con las establecidas respecto a las defraudaciones a los presupuestos de la Unión Europea y a la Seguridad Social en 50.000 euros, ampliando el plazo de prescripción a 10 años y aplicando las penas previstas actualmente para el tipo agravado cuando el importe de lo defraudado supere los 120.000 euros o siendo superior a los 50.000 euros la defraudación se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal o se hayan utilizado personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, negocios o instrumentos fiduciarios o paraísos fiscales o territorios de nula tributación que oculten o dificulten la determinación de la identidad del obligado tributario o del responsable del delito, la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado tributario o del responsable del delito.
- Mejorar la regulación de la excusa absolutoria del 305.4 del Código Penal, introduciendo un concepto material de espontaneidad de forma que su concurrencia quede excluida cuando quepa suponer racionalmente que el defraudador sabía que la autoridad judicial o la administración tributaria habían descubierto los hechos de los que pretenda autoinculparse.
- Limitación de los efectos del atenuante de reparación del delito fiscal del artículo 305.6 del Código Penal.
- Eliminar la imposibilidad de sancionar administrativa y penalmente el llamado conflicto en la aplicación de la norma contemplado en el artículo 15 de la L.G.T.

La reforma fiscal que España necesita

eufemismo que encubre el fraude de ley, introducida a última hora en 2003 por acción de los *lobbys* (grupos de interés) fiscales; y ello a pesar de que la exposición de motivos de la Ley General Tributaria afirma que esa figura pretende configurarse como un instrumento efectivo de lucha contra el fraude sofisticado

- Reforzar las medidas que permitan el cobro efectivo de las deudas tributarias, haciendo efectiva la exigencia de la responsabilidad civil y penal establecida en las sentencias dictadas y eviten el vaciamiento patrimonial previo.
- Establecer claramente en la normativa anti-blanqueo el carácter de actividad subyacente del delito fiscal del delito de blanqueo de capitales, coordinándolo con lo dispuesto al respecto en el Código Penal.

3.3 Un nuevo sistema fiscal

El actual sistema fiscal español, tras las numerosas reformas que ha sufrido desde que se empezó a aplicar después de la recuperación de la democracia, ha sido incapaz de afrontar el impacto de la crisis económica y la Gran Recesión. Prueba de ello es que sólo entre 2007 y 2009 los ingresos públicos caen 6,4 puntos porcentuales en relación al PIB, lo que no tiene parangón con los países de nuestro entorno, pues la caída media en la Unión Europea de los 27 es de 0,8 puntos y de 0,7 puntos en el área del euro de 15 países. En 2013 la presión fiscal en España (total de impuestos en porcentaje del PIB) fue del 32,6 por 100, todavía por debajo de la presión fiscal en 2008, el año en que experimenta una caída sin precedentes, sin que la recaudación haya recuperado ni siquiera la cuantía de 2008.

Por otra parte, el actual sistema fiscal permite que las personas con rentas elevadas no procedentes del trabajo por cuenta ajena prácticamente no paguen impuestos, encauzando su consumo a través de sociedades y acumulando un capital que raramente tributará.

Ello se debe a que la estructura de gravamen de la renta personal excluye las rentas y ganancias de capital, que se canalizan a través de diversos instrumentos financieros hasta el momento de su liquidación (fondos de inversión; SICAV; sociedades instrumentales; seguros y planes de pensiones personalizados; etc.). Circunstancia que en muchas ocasiones se posterga de manera indefinida. Adicionalmente, la renta declarada no refleja realmente la capacidad económica de

La reforma fiscal que España necesita

los sujetos, tanto por el tratamiento privilegiado de las rentas y ganancias de capital como por la existencia de regímenes especiales de estimación para las actividades económicas, con consecuencia no sólo en el pago de impuestos sino también en el accesos a los servicios que requieren comprobación de renta a través del IRPF (becas, guarderías, copagos, vivienda, etc.).

Y, para cerrar el círculo, la imposición sobre el patrimonio y la riqueza ha sido prácticamente desmantelada, gracias a errores en su diseño inicial, a sus exenciones y bonificaciones, a los fallos en su descentralización y a la competencia fiscal perjudicial que ésta ha desencadenado, y a iniciativas simplistas y equivocadas como la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

Para revertir esta situación, son necesarias reformas en diversos ámbitos, que procuren como eje principal de actuación procurar un tratamiento equilibrado de las rentas del trabajo y las rentas del capital.

- Recuperar un **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** (IRPF) basado en el concepto de impuesto extensivo y base amplia, eliminando el actual impuesto dual, de manera que todas las rentas estén sometidas a una sola tarifa general.

El diseño del IRPF, además de integrar la actualmente llamada base del ahorro en la base general (pues no es el tratamiento diferenciado de las fuentes de renta lo que favorece el ahorro y la inversión, sino el tratamiento neutral de sus usos: consumo y ahorro), debe eliminar todos los elementos de inequidad horizontal:

- a) La compensación entre rendimientos.
- b) Los gastos fiscales, incluyendo la desgravación por tributación conjunta, excepto los correspondientes a la cuota obrera de la Seguridad Social y los derivados de actividades económicas.
- c) Las reducciones en la base: planes de pensiones y rendimientos del trabajo. Los mínimos personales y familiares se eliminarían también si se introduce una Renta Básica Ciudadana.
- d) Todas las deducciones: vivienda y demás incentivos.

Los rendimientos de actividades económicas, profesionales y artísticas facturados a través de sociedades unipersonales sin sustancia vinculados de forma

La reforma fiscal que España necesita

personalísima a quien las ejercen, quedarán gravados íntegramente en el IRPF con deducción de los gastos necesarios para su obtención.

La tarifa debe tener un número suficiente de tramos para garantizar la progresividad y evitar los indeseables “saltos” en los tipos marginales. No sólo no es cierto que una tarifa con menos tramos implique un impuesto más sencillo; lo que hace es que se produzcan saltos en los tipos marginales y, con ello, en la progresividad, saltos que son mayores cuantos menos tramos haya.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el efecto de la inflación sobre el gravamen real de las rentas, actualizando las magnitudes monetarias básicas en función de la misma, en particular los tramos de la tarifa del impuesto.

- La **eliminación con carácter general del régimen de estimación objetiva** en materia de actividades económicas, que ya no tiene el menor sentido en un país como España donde todas las empresas, incluso las más pequeñas, son capaces de llevar registros contables, teniendo en cuenta la generalización de los ordenadores y cajas registradoras avanzadas. La estimación objetiva ampara el fraude y la elusión fiscal, no sólo en el IRPF, también en el IVA, dando lugar a inequidades injustificables. Además, el gravamen a través de módulos es perjudicial para la actividad económica del autónomo. Por una parte, desincentiva la contratación de personal asalariado y la inversión, pues cada asalariado aumenta la renta declarada y la cuantía de IVA a ingresar, independientemente del beneficio real que se genere y lo mismo sucede con muchos de los elementos del negocio. Por otra, hace que el autónomo considere como costes fiscales propios cuantías predeterminadas de pagos por IVA e IRPF, independientes de su actividad económica real. Con el actual desarrollo de la tecnología y con el apoyo de la administración, la generalización de la estimación directa sería beneficiosa para todos los autónomos cumplidores de sus obligaciones fiscales, manteniendo un régimen especial de forma marginal y únicamente para las actividades de menor tamaño o facturación y destinadas exclusivamente al consumidor final. Si fuera necesario, esta eliminación se puede hacer de manera escalonada, tal propone la asociación de Inspectores de Hacienda del Estado

La reforma fiscal que España necesita

- **Reformar el régimen de tributación de las denominadas “rentas irregulares”**. El sistema actual, basado en la concesión de una reducción del 40% para las rentas generadas en un plazo superior a dos años, introducido en aras de una supuesta simplificación de su gravamen es claramente injusto e ineficiente, abriendo claras oportunidades de “ingeniería fiscal”. Sería claramente preferible la vuelta a un sistema de anualización. Esto, es a la división de la renta derivada de la variación patrimonial por el número de años de generación, integración de la parte anualizada en la base con las demás rentas y gravamen del resto de la plusvalía al tipo medio de dicha base. Este método se ha utilizado en el pasado de forma general para los rendimientos calificados como irregulares o de ciclo de generación superior al periodo impositivo. Tras la reforma de 1998 el método general ha sido el de la aplicación de una reducción del rendimiento del 40%. Este método se aplicaba también a las prestaciones en capital de los planes de pensiones hasta la entrada en vigor de la reforma de 2006, por lo que proponemos su supresión.

- **Recuperar y revitalizar los impuestos sobre la riqueza, en particular el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**. Hay que empezar destacando que es incierto, si no totalmente falso, que estos tributos - tanto desde el punto de vista teórico, como con los datos disponibles para España muestran - tengan efectos negativos sobre el ahorro, la inversión, la creación de empresas y tantos otros efectos perniciosos que se les imputan, entre los que destaca la afirmación sin fundamento de que sólo los pagan la clase media o que son confiscatorios, si bien no debe olvidarse que detrás del debate sobre el gravamen de la riqueza está la cuestión político-ideológica de hasta qué punto se debe reducir la desigualdad en la distribución de la misma utilizando el sistema tributario.

Lo que sí es cierto es que su cesión a las Comunidades Autónomas (CC. AA.) no está justificada por la teoría de la hacienda, tanto desde el punto de vista de su finalidad redistributiva, como en particular si se consideran como elementos de control y de mejora de la capacidad redistributiva del sistema fiscal. Así, nos encontramos con que hay veinte impuestos distintos sobre sucesiones y donaciones, con los graves problemas de justicia tributaria que ello supone y dificultando la lucha

La reforma fiscal que España necesita

contra el fraude, ya que es necesario conocer el origen de las rentas, lo que ahora es muy difícil. En el caso del impuesto sobre el patrimonio el sistema actual impide de hecho obtener información sobre los grandes patrimonios, valga como ejemplo que la Comunidad de Madrid, donde se encuentra el mayor número de grandes patrimonios, ha eliminado de hecho el impuesto.

El resultado de la cesión ha sido la progresiva des-fiscalización en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y la supresión en la práctica del Impuesto sobre el Patrimonio, aparte de por las razones antedichas, porque su recaudación es muy pequeña (alrededor de 4.700 millones de euros en 2008 los dos impuestos) pero poco significativa para cada comunidad autónoma en particular, que no tienen pues incentivos para gastar en su gestión y cuyos gobiernos creen que quedan muy bien con los ciudadanos si se suprimen.

Proponemos la armonización de las normas que regulan ambos tributos, que habrán de ser aplicados en todo el territorio del Estado, incluyendo los territorios forales, por motivos de equidad y de lucha contra el fraude, y gestionados bien por la AEAT, bien por las Administraciones tributarias central y autonómicas siempre que se hallen coordinadas en red, cuenten con sus bases de datos integradas y actúen con políticas coordinadas de forma que se recupere el gravamen efectivo en materia de imposición sobre la riqueza, sucesiones y donaciones.

Y ello sin perjuicio de la correspondiente compensación a las CC. AA. por los ingresos que dejen de percibir cuando la gestión del impuesto se halle atribuida a la AEAT mientras no se den las condiciones técnicas para una gestión compartida, y de que las CC. AA. puedan conservar la capacidad de modular la carga efectiva en un intervalo marcado por las normas de armonización en el marco de un nuevo sistema de financiación autonómica.

Proponemos además de la creación de una unidad central de inspección de los grandes patrimonios ubicada en la AEAT o conformada por la acción coordinada de las Administraciones territoriales funcionando en red con una base de datos única.

Esta propuesta en ningún caso debe tomarse como una vuelta atrás en el proceso de descentralización y mejora de la financiación de las Comunidades

La reforma fiscal que España necesita

Autónomas. Su justificación no puede leerse en clave política sino técnica, esto es, garantizar el cumplimiento de equidad y mejorar la lucha contra el fraude.

Adicionalmente, a la hora de conceder el acceso a determinados servicios públicos y prestaciones sociales en los que actualmente sólo se tiene en cuenta la renta, debe tenerse en consideración también a todos los efectos la capacidad económica derivada de la riqueza patrimonial.

Por lo que respecta al impuesto sobre el patrimonio, para recuperar una tributación equitativa de las diferentes fuentes de renta y recuperar el IRPF como estimación global de la capacidad económica proponemos que tribute en el IRPF la rentabilidad obtenida en el ejercicio, mientras que en el Impuesto sobre el Patrimonio tributaría el mayor valor de adquisición, de cotización o de realización al final del período, independientemente de su instrumentación financiera, y sin perjuicio de corregir la doble tributación en el IRPF y en el Impuesto sobre el Patrimonio que pudiera producirse, pero se trata de que todos los que declaren por el IRPF lo hagan por también por patrimonio, rechazando sustituirlo por un impuesto sobre las grandes fortunas.

Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, cabe perfectamente aumentar la reducción general por parentesco y reducir en alguna medida los tipos. Se revisarán las magnitudes del patrimonio preexistente de los herederos tenidas en cuenta para fijar la tarifa del impuesto para asegurar que situaciones de pobreza no puedan ser determinantes de renunciaciones indeseadas a la herencia.

Igualmente cabe establecer en ambos tributos unos mínimos exentos elevados pero eliminando las exenciones actualmente reconocidas a la vivienda habitual y a los denominados patrimonios empresariales “familiares”.

- **Reformar en profundidad el Impuesto sobre Sociedades.** La recaudación por este impuesto no ha dejado de descender, de manera brusca, desde el máximo alcanzado en 2007 y, tras el modesto repunte de 2012, vuelve a descender en 2013. Nuestra propuesta es que se eliminen los privilegios fiscales y la mayoría de las deducciones, controlando aspectos clave como son los precios de transferencia o la deducción de gastos financieros, e introduciendo temporalmente un impuesto

La reforma fiscal que España necesita

mínimo compensable para las grandes empresas, que contribuya a recuperar la recaudación de este tributo y a estabilizarla en el tiempo. En el contexto de la reforma global del impuesto deben eliminarse las posibilidades de utilización de las empresas como pantallas para la elusión fiscal (con casos extremos como las entidades de tenencia de valores extranjeros), la infra-tributación de las rentas procedentes del extranjero y la canalización de gastos –y rentas- particulares. Pues lo cierto es que estas amplias posibilidades de reducir la factura fiscal son aprovechadas al máximo por las empresas de mayor tamaño. Mientras no se llegue a un acuerdo comunitario para implantar una base imponible común y un tipo impositivo mínimo, el desplome recaudatorio y las brechas existentes en el impuesto permiten proponer un nuevo tipo impositivo del 35% aplicable a bases imponibles partir del millón de euros de beneficios. Es decir, el tipo nominal sería del 30% vigente para los beneficios hasta un millón de euros y del 35% del resto de los beneficios a partir del millón. El tipo nominal del 30% se aplicará siempre y cuando la empresa sujeta a dicho tipo no tenga ningún accionista cuya participación sea igual o superior al 25 por 100 y corresponda a una sociedad jurídica o, por otro lado, siendo una persona física su declaración patrimonial sea superior a un millón de euros. Se mantendrá el actual tipo reducido para las pequeñas empresas y para las cooperativas.

Ahora bien, desde el punto de vista de la recaudación, el principal problema del impuesto sobre sociedades en la gran diferencia entre los tipos nominales y los tipos efectivos. Es de sobra conocido que el tipo efectivo va descendiendo según va aumentando la base imponible positiva del impuesto y que el tipo efectivo medido respecto al resultado contable positivo es mucho menor para las grupos consolidados de empresas, pasando del 9,9 por 100 en 2007 al 5,3 por 100 en 2012, mientras que para las empresas que no forman parte de un grupo empresarial ese mismo tipo efectivo ha pasado del 22,6 por 100 en 2007 al 16 por 100 en 2012. Por ello proponemos tres medidas adicionales.

La primera es que, dado el abuso de la financiación de las empresas vía prestamos en lugar de aportaciones de capital, se ha de atajar la proliferación de Préstamos Participados, por lo que los intereses que los accionistas perciben por los Préstamos que realizan a las sociedades mercantiles, no deberían ser deducibles fiscalmente. Deberían constar las condiciones completas en las que se realiza el

La reforma fiscal que España necesita

préstamo, en documento público de necesario y obligatorio depósito en el Registro Mercantil.

La segunda, relativa a la deducibilidad de los deterioros por Fondos de Comercio, medida ya recogida en el apartado anterior sobre medidas concretas contra el fraude, es que las pérdidas registradas por entidades vinculadas de empresas españolas con establecimiento permanentes, o temporales, no deberían ser computadas como deducciones fiscales en su base imponible. Las excepciones serán específicamente autorizadas, con carácter previo, por la Agencia Tributaria. El hecho de que resultados negativos de operaciones en el exterior sean computados en España, para conseguir reducir la base Imponible española, es un sinsentido económico.

Y la tercera, relativa a los precios de transferencia, sin duda el "cáncer" fiscal más extendido y de difícil control por estados aislados, al que también se ha hecho referencia en el apartado anterior sobre medidas concretas contra el fraude, a la espera de avances en los trabajos de la OCDE y de la Comisión Europea, exigir mayor transparencia, regulando que los Informes sobre Precios de Transferencia obligatoriamente han de acompañar las declaraciones del Impuesto de Sociedades, de manera que sean públicos, debiendo formar parte inexcusable de la Memoria Económica como un anexo obligatorio.

- **Reforma y refuerzo de la contribución del sector financiero.** Gran parte de la responsabilidad de la crisis y de sus consecuencias en términos de costes y endeudamiento recae sobre el comportamiento, regulación y contribución fiscal del sector financiero. Por ello, dentro del conjunto de reformas necesarias para revertir la situación, debe reforzarse su contribución a la sostenibilidad de las cuentas públicas. Las operaciones financieras están exentas del IVA y la Memoria de Beneficios Fiscales de los Presupuestos Generales del Estado para 2013 presupuesta el coste de las exenciones en 6.038 millones, sin desglosar este importe. En concreto, esta infra tributación justifica que debe apoyarse el desarrollo del Impuesto de Transacciones Financieras en el ámbito europeo e internacional, modificar la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva para incluir un nuevo requisito que establezca un porcentaje máximo de participación en una SICAV, entre el 2% y el 5% del capital social máximo de la SICAV fijado estatutariamente para evitar abusos, reforzar la

La reforma fiscal que España necesita

contribución de las entidades de crédito al Fondo de Garantía de Depósitos o introducir un impuesto específico sobre los depósitos y asumir su responsabilidad en la resolución del problema de los desahucios y las preferentes.

En relación a la propuesta del **desarrollo de un impuesto a las transacciones internacionales**, en 2012 once países de la Unión Europea, entre ellos Alemania, Francia, Italia y España, acordaron avanzar en la creación de un devaluado impuesto que gravaría con un 0,1% la compraventa de acciones y bonos, y con un 0,01% los derivados. El impuesto que ha sido aprobado en España solo grava los derivados de acciones y no es el impuesto que demandamos.

Reforzando la propuesta de los 11 países de la UE de aplicar el ITF en 2016 por la vía de la cooperación reforzada y en previsión de nuevos retrasos resultantes de la oposición de los lobbies bancarios al impuesto, el gobierno español, como ya han hecho otros países de forma individual, aplicará en nuestro territorio la propuesta de ITF contenida en la Directiva elaborada por la Comisión Europea en Septiembre de 2011. No es la formulación del impuesto que la ciudadanía española y mundial viene exigiendo desde hace más de una década, pero es urgente que sea aplicado sin más demoras, para una vez en vigor ir ampliándolo en sucesivas reformas españolas o europeas

- **Modificar la imposición indirecta, en particular el IVA**, para contribuir a la mejora del bienestar social. Siguiendo los trabajos de los profesores Alfredo Serrano y Horacio Oliva, proponemos un IVA con sólo dos tipos: un tipo reducido del 5 por 100 para los bienes y servicios que suponen necesidades básicas, y un tipo general del 22 por 100 para el resto de bienes, lo que proporcionaría una mayor recaudación que permitiría contribuir a financiar el coste de los programas de lucha contra la pobreza, pero sobre todo mejoraría el impacto redistributivo del impuesto, reduciendo su regresividad. En todo caso, no debe olvidarse que el principal problema del IVA es la magnitud del fraude fiscal, que las últimas estimaciones disponibles, basadas en utilizar como base las cifras de la contabilidad nacional, sitúan en un 35,3 por 100 en 2012, lo que supuso una pérdida de recaudación de casi 28 mil millones de euros, el 2,7 por 100 del Producto Interior Bruto de dicho año (las estimaciones son algo mayores para 2011). Utilizando la metodología de la

La reforma fiscal que España necesita

brecha fiscal, los cálculos publicados por la Comisión Europea ascienden a algo más de 15 mil millones de euros en 2011, un 1,4 por 100 del PIB de dicho año.

- También **en materia de impuestos especiales sobre consumos nocivos existe aún un margen para incrementar la fiscalidad**, muy inferior a la media de la UE. Sin embargo, no debería caerse en dar un enfoque meramente fiscal y recaudatorio a esta problemática, la proliferación de figuras impositivas varias sobre ciertos productos (no sólo alcohol y tabaco, sino también bebidas con azúcar, grasas, etc.) puede tener cierto atractivo político y de opinión pública, sin embargo, su eficiencia nunca será completa sin medidas reales que fomenten y posibiliten hábitos de vida saludable en el conjunto de la población y, en particular, entre los ciudadanos de menor renta, lo que depende fundamentalmente de un buen sistema de atención primaria a la salud. En los Impuestos Especiales, si con ellos se trata de corregir externalidades negativas, su recaudación debe ajustarse a la magnitud de las mismas, y hoy disponemos de medios e incluso de estudios que pueden aproximar esa cifra, aunque teniendo cautela pues existen discrepancias sobre la metodología de cálculo.

- **Fiscalidad medioambiental.** En un plano diferente, la mejora de la eficiencia del sistema fiscal español debe también abordar el papel de los impuestos para evitar comportamientos ineficientes e indeseados de los agentes económicos, como es el caso de los que afectan al medioambiente.

Si nos ceñimos al ámbito de la energía, hay una gran variedad de figuras impositivas, la mayoría en el ámbito de la administración central del estado, aunque dos de ellas tienen un porcentaje importante de la recaudación cedido a las CC. AA. Las CC. AA. además, en el uso de sus competencias, han creado una gran disparidad de impuestos, con total ausencia de armonización entre ellas, en lo que a impuestos sobre la energía se refiere. Pese a ello, los impuestos ambientales representan sólo el 4,8 por 100 de los ingresos totales por impuestos, en particular en materia de transporte e impuestos sobre las emisiones contaminantes, frente a más del 6 por 100 en la Unión Europea de 27; y el peso de los impuestos ambientales en el PIB es en España del 1,57 por 100, cuando la media de la UE-27 es del 2,4 por 100. A su vez, el peso de los impuestos sobre productos energéticos

La reforma fiscal que España necesita

sobre el total de los ingresos tributarios medioambientales sigue siendo en general muy alto, un 81 por 100.

Partimos de la base de que la fiscalidad ambiental, y más concretamente la fiscalidad energética, debe tener como principal objetivo reducir el impacto ambiental de las actividades de producción y consumo de energía.

El margen que tiene el Gobierno en materia de fiscalidad ambiental es amplio, pues la presión fiscal ambiental en España es baja en comparación con la media europea, tal y como se ha comentado anteriormente. Sería recomendable situarse en los niveles de la Unión Europea y que los impuestos ambientales representen como mínimo un 6% del total de los impuestos y un 2% del PIB. Para reducir posibles efectos negativos sobre las economías domésticas, se deberían habilitar medidas compensatorias, como son establecer consumos energéticos mínimos exentos y la introducción de deducciones impositivas por inversiones reductoras de la contaminación o de la producción de residuos, garantizando en todo caso el mantenimiento de los incentivos a la eficiencia energética creados por el impuesto.

Compartimos las propuestas en fiscalidad medioambiental realizadas por la Fundación ENT y que son las siguientes.

Se propone reformar los **impuestos sobre los hidrocarburos y sobre el carbón**, incrementándolos y reduciendo algunos de los beneficios fiscales existentes, como por ejemplo los que aplican a la navegación aérea o la pesca. También se propone que el gravamen dependa tanto del contenido energético del producto como de las emisiones de dióxido de carbono emitido. De esta forma se conseguiría gravar el CO₂ de los sectores que actualmente quedan fuera del mercado de emisiones europeo. Dado que este impuesto afecta a muchos sectores de la economía, algunos de ellos en una situación económica difícil, la reforma debería ir acompañada de medidas de transición y si fuera necesario de medidas compensatorias temporales. Debería evitarse la doble imposición cuando los hidrocarburos o el carbón son consumidos por instalaciones sujetas al régimen de comercio de emisiones, si bien en sentido contrario la sujeción a dicho régimen tampoco debería suponer una contribución menor. Finalmente, se recomienda avanzar hacia una convergencia entre los tipos impositivos aplicados a la gasolina y al gasoil (actualmente los impuestos sobre la gasolina son aproximadamente un 33% superiores a los del gasóleo).

La reforma fiscal que España necesita

Se propone modificar el **impuesto sobre la electricidad** sustituyendo la base imponible en euros por kWh, para aumentar el incentivo a la eficiencia, con una posible diferenciación entre potencia contratada y consumo. En cuanto al impacto ambiental, los tipos impositivos podrían eventualmente tener en cuenta la contaminación atmosférica en términos de SO_x, NO_x, partículas y otros contaminantes o, como alternativa, se puede establecer otro impuesto nuevo sobre las emisiones atmosféricas contaminantes.

En el ámbito del transporte se propone, por un lado, ampliar el alcance del **impuesto sobre determinados medios de transporte** (impuesto de matriculación) para considerar otras emisiones de los vehículos además del CO₂. Por otro lado, se propone reformar el **impuesto sobre vehículos de tracción mecánica** (impuesto de circulación) para tomar en consideración las características ambientales de los vehículos. Finalmente, en línea con lo que ya están haciendo otros países, regiones y ciudades europeas, debe estudiarse la posibilidad de establecer tasas por el uso de determinadas infraestructuras de transporte y aplicar impuestos de congestión en ciertas ciudades para incentivar el transporte público.

En relación a los impuestos autonómicos y locales, no se considera recomendable una armonización completa de todos los impuestos existentes, pues algunos de ellos tienen resultados muy satisfactorios o responden a casuísticas específicas, pero debe procederse a la coordinación y homogeneización de las figuras tributarias desarrolladas a nivel autonómico y local y fomentando el uso de energías renovables. Sin embargo, sí podrían regularse algunos impuestos (como por ejemplo los cánones existentes sobre la contaminación atmosférica) a nivel de la administración central del estado, dejando libertad a las Comunidades Autónomas para que fijen los tipos impositivos dentro de unos márgenes. Además, se propone eliminar algunos impuestos sin fines ambientales, como los cánones eólicos.

Por otra parte, dado que la legislación internacional de libre comercio que ha firmado España podría impedir las ayudas públicas a empresas que se comprometan a fabricar localmente, al considerarse que van en contra de la “libre competencia”, se propone estudiar la creación de impuestos basados en el ciclo completo de un producto, incluyendo su consumo energético o sus emisiones durante el transporte y la fabricación. De este modo, ajustando adecuadamente los

La reforma fiscal que España necesita

tipos impositivos, ya no estaría favoreciendo a las empresas locales, pero si se reduciría al máximo las emisiones del proceso al pagar menos impuestos.

Finalmente, nos oponemos a que la ampliación de la fiscalidad medioambiental vaya asociada a la reducción de la imposición directa y de las cotizaciones sociales. La fiscalidad medioambiental aportará ingresos fiscales adicionales que son muy necesarios para llevar a cabo una nueva política económica y social, pero en la línea de lo que propone la declaración aprobada en el Congreso Nacional de Medioambiente de 2014, los instrumentos fiscales con fines medioambientales se han de introducir gradualmente: “el objetivo ha de ser la subida a largo plazo de los precios de la energía (contaminante), de forma que todos los agentes económicos puedan tener en cuenta esta subida en la planificación de sus inversiones y que su introducción gradual y escalonada minimice los efectos negativos sobre la economía, que pueden llegar a ser positivos gracias al segundo dividendo. Por ello, los tipos impositivos de los nuevos tributos medioambientales deben introducirse a niveles bajos (para minimizar su coste económico), pero anunciando (y cumpliendo) su elevación hasta llegar a los niveles previstos o si no se consiguen los objetivos medioambientales propuestos. Esto es también especialmente importante para minimizar los efectos regresivos sobre los sectores de rentas más bajas”. Asimismo, se fomentará la participación de los agentes económicos en el proceso, informándoles adecuadamente sobre el mismo para que la reforma tenga el mayor consenso social posible y la introducción de cada tributo no deje de lado aspectos cruciales que a veces se escapan a la consideración del regulador.

- **Las cotizaciones a la seguridad social** son el principal componente de la presión fiscal en España y básico para la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social. Estas cotizaciones forman parte del salario de los trabajadores, tanto las que soporta el trabajador como las que formalmente corren a cuenta del empresario; salario diferido que se materializa en las prestaciones a las que da derecho en el futuro. Rebajarlas es rebajar los salarios. Y los costes salariales unitarios, los verdaderamente relevantes (incluyendo salario neto y cotizaciones), en España son bajos, dependen más de las condiciones estructurales del mercado laboral y se han reducido notablemente en los últimos años.

La reforma fiscal que España necesita

Proponemos una reforma en el sistema de cotizaciones sociales por la que se elimine el actual tope de la base máxima de cotización, que hace que aquellas personas con mayores salarios aporten menos a las seguridad social, estableciendo un sistema progresivo en función del salario, como ya existe en algunos países de la Unión Europea. Para evitar posibles fraudes, la supresión de los topes debería ir unida a que se impida aumentar artificialmente la base reguladora en los últimos años de la vida laboral. La supresión de los topes de cotización en ningún caso supondrá la eliminación de la pensión máxima, para mantener de este modo el carácter redistributivo del sistema de pensiones y la solidaridad entre generaciones. De igual manera ninguna otra prestación podrá superar el equivalente a la pensión máxima que apruebe el parlamento cada año en la ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta medida incrementará además los ingresos por cotizaciones, estimándose el aumento de recaudación anual en 5.370 millones de euros.

Nos oponemos a las propuestas de sustitución de cotizaciones por IVA, ya que no tienen en cuenta su impacto redistributivo, pues no parece justo financiar las pensiones utilizando la figura tributaria más regresiva respecto al nivel de renta personal. En el marco de una reforma global del sistema impositivo, sí cabe profundizar en la reducción de las inequidades e ineficiencias que generan los regímenes especiales y las bonificaciones en las cotizaciones sociales, que se viene utilizando desde hace tiempo como instrumento para fomentar la contratación de determinados colectivos, pero existe ya suficiente evidencia –proporcionada por la Agencia de Evaluación y Calidad- que muestra que este tipo de bonificaciones son muy poco efectivas en conseguir el objetivo de contrataciones adicionales, pero tienen un impacto notable sobre las cuentas de la seguridad social. Cabe reformar también la financiación de las prestaciones por desempleo, las cuales sí tendría sentido ligar a fuentes de financiación de carácter menos procíclico, como sería una cesta de impuestos no ligados exclusivamente a la evolución de la masa salarial, ahondando en la separación de fuentes.

- Se propone estudiar el establecimiento de **un impuesto sobre la renta del suelo**, haciendo así plenamente efectivo el mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución, gravando de forma adecuada la renta y las plusvalías del suelo urbano

La reforma fiscal que España necesita

y rural tanto a nivel nacional como municipal, sin perjuicio de su coordinación con otros gravámenes que incidan sobre la riqueza inmobiliaria. La eventual introducción de este impuesto por la Administración Central del Estado iría asociada a una compensación a los ayuntamientos en el caso de que se suprimiera el actual Impuesto sobre inmuebles, exigiría el concierto con las haciendas forales y la mayor recaudación a que diera lugar podría utilizarse para reducir los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

- **Imposición local.** En lo que respecta al **Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)**, la valoración catastral de algunos inmuebles no está adecuada a su valor de mercado, por exceso o defecto. Se propone estudiar la sustitución del valor catastral por un valor de referencia del que se obtendría la base imponible anual. Hay que tener en cuenta, además, los problemas que su pago causa a muchas personas de baja renta, incluyendo pensionistas, por lo que se propone la adecuación del gravamen a estas situaciones, por ejemplo estableciendo un sistema que facilite el pago fraccionado. Los tipos del IBI se modularán en función del certificado energético del edificio. Proponemos estudiar la posibilidad de poner en vigor el recargo en el IBI para las viviendas vacías, siguiendo el sistema francés, que establece un impuesto por ocupación de la vivienda que se añade al IBI, de manera que en las viviendas arrendadas los inquilinos pagan el impuesto por ocupación, y si la vivienda está vacía el propietario paga el IBI y el impuesto de ocupación. Aparte del aumento de recaudación, este gravamen tendrá efectos positivos, el principal un descenso en los precios de los alquileres. Se eliminarán todas las exenciones actuales, en particular la de los bienes de la Iglesia Católica y la de los centros educativos concertados. Se propone la supresión de la bonificación obligatoria en todos los impuestos municipales referidos a acontecimientos excepcionales de interés público y a entidades sin fines de lucro; en su caso, que se establezca una homogeneización de la bonificación estableciéndola como máximo en el 50 por 100 durante un máximo de 4 años. Derogación del art. 16 de la ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que excluye cualquier tipo de compensación a los entes locales, por la introducción de cuantiosos beneficios fiscales a favor de las entidades

La reforma fiscal que España necesita

sin ánimo de lucro, personas físicas y jurídicas que se acogen al régimen fiscal del mecenazgo.

En el **Impuesto de circulación de vehículos** ya hemos recogido la propuesta de establecer un recargo para los de mayor cilindrada y mayor volumen de emisiones.

Hay que defender el **Impuesto de plusvalías**, pues es obvio que hay que gravar las plusvalías del suelo generadas por la actividad pública y que no se deben por tanto a la actuación de los propietarios de los inmuebles.

El actual **Impuesto sobre actividades económicas** ha quedado reducido a la nada en la práctica, y sin embargo debe recuperarse como un impuesto ligado a la actividad económica en el municipio.

En el **Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras** se propone diferenciar entre las de suelo urbano consolidado o edificado y las unifamiliares. Similar diferenciación se aplicaría en el impuesto de plusvalías. Se propone la bonificación del aprovechamiento de aguas grises.

Respecto a las **tasas municipales**, habrá que revisar algunas de ellas, por ejemplo la licencia de obras, dado que se superpone al impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Se puede plantear la supresión de este impuesto, dado que su exacción es voluntaria y dejar sólo la tasa. Pero lo que verdaderamente hace falta es una política de concienciación ciudadana para reducir el fraude, sobre todo en las obras menores.

Finalmente, se propone la revisión del sistema de financiación de los entes locales para eliminar las actuales fuentes de inequidad, puesto que actualmente cuanto más pequeño es el municipio menor es la participación en los ingresos del estado por habitante. Y la derogación en su totalidad de la ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

- **Financiación de las Comunidades Autónomas.** La configuración del sistema tributario de la administración central del Estado tiene un impacto directo sobre el sistema de financiación de las CC. AA. Una de las características del modelo de descentralización español es la existencia de un importante desequilibrio fiscal vertical entre lo que gastan las administraciones regionales (los empleos) y los recursos de que disponen. Mientras que en términos de contabilidad nacional en 2013 las CC. AA. gestionaban el 31,2% del gasto no financiero del conjunto de las

La reforma fiscal que España necesita

Administraciones Públicas, sólo absorbían el 24,6% de los recursos no financieros, con una presión fiscal que representaba el 25,3% de la presión fiscal total.

Este desequilibrio pone de manifiesto la débil corresponsabilidad fiscal de las CC. AA, en particular las llamadas de régimen común – que excluyen a los territorios forales, Navarra y País Vasco - al ser muy dependientes de las transferencias de la administración central, que se concretan en los acuerdos de financiación autonómica, el último de 2009. Así, los tributos propios y los recargos sobre tributos estatales apenas tienen importancia; los primeros con un enfoque extrafiscal, de manera que con cada nuevo acuerdo de financiación han cobrado un protagonismo creciente los tributos cedidos total o parcialmente, tributos compartidos no contemplados en el modelo originario puesto en marcha en 1980. La importancia de las transferencias ha ido acompañada de una competencia a la baja de la presión fiscal, actuando sobre los tributos cedidos y los tributos propios. Y a ello se añade un desconocimiento de los ciudadanos sobre qué tributos pagan a cada una de las administraciones, central, autonómica y local.

Dado que no parece que se pueda volver atrás en los porcentajes de cesión de impuestos, ni que tenga sentido proponerlo, se hace necesario que la gestión tributaria esté coordinada, con independencia de que sea realizada por la administración central, por la autonómica o bien sea consorciada, evitando la actual competencia fiscal desleal. Lo que si debe hacerse es recuperar para la Administración Central los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones, con los ajustes pertinentes en el sistema de financiación, tal como ya hemos señalado.

El segundo problema del actual sistema de descentralización y del correspondiente sistema de financiación, es la existencia de un importantísimo desequilibrio horizontal en el reparto territorial del gasto público y de los ingresos que lo financian.

Cuando se compara el conjunto de ingresos y gastos realizados por la administración central en las comunidades y ciudades autónomas, a través del saldo fiscal, un criterio de equidad generalmente aceptado es que debería cumplirse que el saldo fiscal por persona de cada una debe estar inversa y estrechamente asociado a su Producto Interior Bruto (PIB) por persona: las regiones con bajo PIB deben tener un saldo fiscal positivo, mayor cuanto menor sea su PIB por persona; y las regiones

La reforma fiscal que España necesita

con alto PIB por persona deben tener un saldo fiscal negativo, mayor cuanto mayor sea su PIB por persona. Los datos disponibles, referidos a un largo periodo de tiempo, 1991-2005, nos dicen que hay dos regiones, Navarra y País Vasco que, por su nivel de renta deberían ser contribuyentes netos y son sin embargo beneficiarias netas, mientras que lo contrario le ocurre a la Comunidad Valenciana. Lo mismo ocurre cuando se calcula la financiación por habitante para cada región en términos homogéneos.

El caso de los territorios forales es especialmente llamativo. Estas dos regiones tienen plena responsabilidad para el diseño, administración, recaudación e inspección de todos los tributos, debiendo contribuir a los servicios que les presta la administración central, para lo cual se calcula la aportación (Navarra) y el cupo (País Vasco). El problema viene de que la forma de hacer este cálculo, altamente complejo y falta de transparencia, ha dado lugar a una injustificada y sistemática financiación por persona muy superior a la de las restantes comunidades autónomas, las de régimen común, con porcentajes que oscilan según los autores entre el 29,8% y el 64% para el País Vasco y entre el 29,5% y el 65% para Navarra. Urge por tanto revisar la metodología de cálculo de la aportación y del cupo, de manera que Navarra y el País Vasco contribuyan como les corresponde a la solidaridad horizontal entre territorios, rechazando por tanto cualquier intento de generalizar el sistema de concierto a otras regiones. En este sentido, parece igualmente rechazable que en los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas se hayan incluido criterios y fórmulas que intentan asegurar un nivel mínimo de inversiones y de transferencias, pues rompen el principio de equidad horizontal.

Aunque el acuerdo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común de 2009 ha mejorado la desigualdad previa existente en la financiación por persona, aumentando la convergencia y reduciendo las “anomalías”, el hecho de que no haya habido perdedores en valores absolutos se debe en parte a que la administración central tuvo que poner recursos extraordinarios, debiendo desterrarse en particular el mito y la falsedad de que Cataluña está mal tratada o sufre algún tipo de “expolio” fiscal, es más, con el acuerdo de 2009 es, junto a Madrid y las Islas Baleares, una de las claras ganadoras respecto al sistema anterior, con una financiación prácticamente igual a la de la media.

La reforma fiscal que España necesita

Por último, es necesario recuperar las asignaciones niveladoras contempladas en el artículo 158.1 de la Constitución, para garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, es decir, sanidad, educación y servicios sociales esenciales reconocidos como derechos individuales. Así como potenciar el Fondo de Compensación Interterritorial, en el que se recoge la política de inversiones públicas, para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, tal como establece el artículo 158.2 del texto constitucional.

3.4 Reforma fiscal y Renta Básica de Ciudadanía.

El trabajo recientemente publicado por los profesores Arcarons, Domenech, Raventós y Torrens aporta evidencias significativas de que es posible financiar una Renta Básica de Ciudadanía (RBC) en toda España que alcanzaría el importe de 7.500 euros al año por adulto y un 30 por 100 de esa cantidad para los menores, que tienen así su propia renta.

La RBC podría financiarse, según estos autores, con el importe ahorrado de las prestaciones públicas monetarias inferiores a la RBU más la recaudación obtenida como consecuencia de la aplicación de un tipo impositivo único del 49,5 por 100 a las rentas declaradas cualquiera que fuera su naturaleza, computando como gastos deducibles la RBC, las cotizaciones a la seguridad social y los gastos necesarios para la obtención de los rendimientos de actividades económicas y profesionales. Que la simulación haya utilizado un tipo único no quiere decir que no sea posible aplicar una tarifa progresiva con un número suficiente de tramos que ajuste lo más posible la progresividad y evite saltos en la misma, tal como se recoge en el apartado dedicado a la reforma del IRPF. La tarifa deberá diseñarse además de manera que el tipo efectivo aplicado sobre las rentas obtenidas después de deducir la propia RBU en ningún caso incrementará la tributación actual de las rentas salariales bajas y medias.

Debe quedar claro que la financiación de la RBC no supone la afectación de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero sí que técnicamente debe realizarse a través de este impuesto, en la medida en la que la cuantía de la RBC operaría como un mínimo exento.

La reforma fiscal que España necesita

Proponemos por ello la implantación de la RBC durante la legislatura una vez constatada la efectiva recaudación de los recursos que han de generar las modificaciones del sistema tributario propuestas y hayan desplegado su virtualidad las medidas contra el fraude que más arriba se han expuesto.

3.5 Eficiencia, simplificación y fomento de la libre competencia.

Nuestro actual sistema fiscal perjudica la libre competencia, es ineficiente y es complejo para los contribuyentes. La pequeña y mediana empresa apenas se aprovecha de los, mal llamados, beneficios fiscales, soporta costes de cumplimiento elevados y tiene grandes dificultades para competir con las grandes corporaciones. Adicionalmente, el ahorro no tiene un marco de tributación neutral entre las diferentes opciones.

La tentación simplista de conceder desgravaciones fiscales supuestamente incentivadoras de la actividad económica acaba en la gran mayoría de los casos complicando la legislación, abriendo vías de fraude y beneficiando únicamente a los grandes capitales, a costa del resto de contribuyentes. El sector público puede y debe favorecer la actividad económica, pero para ello no existen atajos ni soluciones fáciles. Lo que ahora ha devenido en llamarse la actividad “emprendedora” requiere financiación, simplificación del marco administrativo y legislativo, celeridad en las gestiones, colaboración en la apertura de mercados, trabajadores formados, infraestructuras de calidad, control de la libre competencia y estabilidad macroeconómica e institucional. Y, a cambio, su contribución fiscal acorde con el beneficio obtenido no es un impedimento sino una garantía de continuidad y crecimiento.

Las medidas a adoptar son, de nuevo, numerosas.

a) Establecimiento de un marco neutral de gravamen del ahorro. Su actual tributación introduce beneficios fiscales ineficientes e inequitativos (planes de pensiones y, anteriormente, vivienda) y estructuras de planificación fiscal que sólo benefician realmente a las rentas más elevadas (con el caso extremo de las SICAV). En este sentido sería preferible adoptar el esquema de cuentas de ahorro

La reforma fiscal que España necesita

individualizadas, similar al vigente en Canadá (Tax-Free Savings Account), limitadas en la cuantía de aportación anual, acumulable para los episodios de ahorro discontinuo que caracterizan a las rentas medias y bajas, y neutrales en cuanto a los instrumentos financieros elegidos.

b) Eliminación de las ventajas fiscales en materia de imposición sobre la renta empresarial, y derivación de los incentivos al ámbito más transparente de la financiación y las políticas de gasto público.

c) Simplificación de las obligaciones tributarias, generalización de la factura electrónica, refuerzo de los sistemas de asistencia a los contribuyentes, flexibilización de los aplazamientos en caso de probada necesidad y con garantía, y avances en los mecanismos que deben dotar de seguridad jurídica a las empresas y particulares en el ejercicio de su actividad económica.

d) Articulación de un sistema de cuenta corriente tributaria entre los diferentes niveles de administración, que permita que los contribuyentes puedan compensar devoluciones pendientes con pagos, sin tener que soportar un coste financiero extra en sus relaciones con la administración.

e) Profundización en los mecanismos de apoyo para el inicio de la actividad empresarial, desde la reglamentación en cuanto a la concesión rápida de licencias válidas en todo el territorio nacional, las oficinas de asesoramiento e inicio de la tramitación (PAITs) o la instauración de ventanillas únicas para las obligaciones fiscales y administrativas, hasta los instrumentos de apoyo para la financiación (Centros de Apoyo, ENISA, Bussines Angels, etc.). Dentro de la ventanilla única se creará la oficina de asesoramiento fiscal para dar una atención y un asesoramiento especial para los empresarios autónomos y las pequeñas empresas.

f) Tal como señala la asociación de los técnicos del Ministerio de Hacienda, GESTHA, las operaciones en corto contra la Deuda Pública española son operaciones especulativas cuyos mayores intereses pagan todos los ciudadanos y de las que se benefician los Hedge Funds y los grandes fondos de inversión extranjeros. La prohibición de este tipo de operaciones, que genera unos sobrecostes de más de 1.400 millones de euros en la financiación del Estado, es una medida que debería aprobarse por el conjunto de países de la Unión europea, aunque la negativa de algunos países con fuertes intereses como el Reino Unido, no debería impedir su implantación en el seno de la Zona Euro o, en el más modesto de

los casos, en los países que ya se han pronunciado a favor de su implantación. España debe estar entre estos países.

3.6 Transparencia y responsabilidad fiscal.

Para limitar las discriminaciones y hacer plenamente transparente la concesión de beneficios fiscales, se debería **establecer una Ley de Responsabilidad Fiscal**, más allá de la estimación global realizada a través del presupuesto de beneficios fiscales. Todo beneficio fiscal no general deberá especificar su cuantía, valorada por una institución pública autónoma del ejecutivo y vinculada al Parlamento. Para su aprobación habría que especificar qué partida de gasto se reduce en la misma cuantía o que otro ingreso se articula para su cobertura y, posteriormente, para su mantenimiento en vigor se debería acreditar que está cumpliendo la finalidad para la que fue creada.

En este sentido, debe tenerse especial cuidado con las desgravaciones fiscales teóricamente orientadas a favorecer la actividad económica y que acaban beneficiando únicamente a las grandes empresas, con un grado de coste-eficacia muy reducido. Igualmente, debe evitarse la demagogia en la concesión de tratamientos especiales a favor de ciertos productos en los impuestos sobre el consumo (el IVA en particular), dado que la imposibilidad para distinguir al consumidor final de dichos bienes hace que en la mayoría de las ocasiones sean las rentas más elevadas las más beneficiadas. Por otra parte, este tipo de tratamientos diferenciados en impuestos indirectos de carácter no personal complica la gestión de los impuestos y abre múltiples posibilidades de fraude y elusión.

Adicionalmente, la ciudadanía tiene el derecho a conocer la responsabilidad social en materia fiscal de las empresas a las que compra sus bienes y servicios. Y actuar en consecuencia. Este es un elemento esencial en la integración de las empresas en los objetivos básicos de desarrollo de una sociedad. Por este motivo **se propone la publicación de las contribuciones fiscales de todas las grandes empresas en los últimos 5 años y anualmente en el futuro**, para el conocimiento público ciudadano, así como la publicación de las mayores cuantías defraudadas con detalle de las condenas por delitos fiscales firmes y sanciones tributarias firmes.

La reforma fiscal que España necesita

Se hará un reconocimiento público a aquellas personas físicas o jurídicas con mayor contribución al estado de bienestar y cuyas rentas se hayan generado de manera sostenible y ética.

3.7 Sostenibilidad y credibilidad de los ingresos públicos.

Incluso si contásemos con un sistema fiscal perfecto, una gestión macroeconómica ineficiente daría lugar inevitablemente a crisis periódicas que cuestionarían su sostenibilidad y credibilidad. Y de nuevo, este es el caso en España. Se han manejado ingresos coyunturales (como los ligados a la burbuja de la construcción) como si fuesen permanentes, con lo que su hundimiento ha generado déficit fiscales insostenibles. Por otra parte, todos los gobiernos han manejado las previsiones de ingresos como un método para ganar tiempo y cuadrar artificialmente sus presupuestos, y esto de forma reiterada. De forma que la credibilidad de los presupuestos públicos está bajo mínimos con graves consecuencias para la solvencia y el crédito del país.

Por ello, se propone la **aprobación de una Ley de transparencia de las previsiones tributarias** que incluya la instrumentación de un sistema de consenso, similar al utilizado desde hace más de cincuenta años en Alemania, entre las principales instituciones estadísticas y de análisis de nuestro país para realizar las estimaciones de previsiones macroeconómicas y de ingresos fiscales, valorando su componente estructural y coyuntural. Este sistema debe dotar de credibilidad, estabilidad y fundamento técnico a las estimaciones, evitando toda posibilidad de manipulación partidista.

3.8 Reforma educativa y cambio de la opinión pública sobre los impuestos

Un complemento imprescindible de la reforma fiscal, incluso sin ella, es la reforma educativa y el cambio de la opinión pública. Por ello nos parece fundamental que desde la escuela se enseñe que los impuestos son el “precio” de los servicios públicos y que cumplen también una función redistributiva, pero sobre todo son una condición necesaria de la ciudadanía en las sociedades capitalistas en las que vivimos. Y como complemento para los adultos, sería bueno incluir información en la declaración del IRPF sobre las principales partidas de gasto público en términos de

La reforma fiscal que España necesita

la clasificación funcional en los últimos cinco años. Esta es la única forma de contrarrestar la opinión dominante, entre los economistas y los políticos que les escuchan, de que los impuestos suponen una carga y una pérdida irrecuperable de eficiencia y, por tanto, es el momento de recuperar a la opinión pública ciudadana.

3.9 ¿Cuánto se puede recaudar con la reforma fiscal?

Un programa económico debe ofrecer, en la medida de lo posible, estimaciones cuantitativas de las propuestas que contiene, en este caso de cuánto se puede recaudar.

El punto de partida es conocer cuál es la diferencia entre lo que se recauda en España y lo que recaudan los países de nuestro entorno económico y social. Utilizando los datos de 2012, los últimos disponibles (Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, edición 2014) España recaudó por tributos un 32,5 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), mientras que la media de los 28 países de la Unión Europea excluyendo, como debe hacerse, a España, por lo tanto la media de los 27 países restantes, fue del 40 por 100 del PIB. Y la media de recaudación de los 18 países del área del euro, excluyendo, como debe hacerse, a España, por lo tanto la media de los 17 países restantes, fue del 41,3 por 100 del PIB.

Si España hubiera recaudado el mismo porcentaje del PIB que la media de los 27 restantes países de la Unión Europea, hubiéramos dispuesto de 77.016 millones de euros más. Y si se hubiera recaudado el mismo porcentaje del PIB que la media de los 17 países restantes del área euro, hubiéramos dispuesto de 90.579,8 millones de euros más.

Puede cuantificarse el aumento de recaudación de algunas de las propuestas que hemos realizado. Por ejemplo, en 2012 GESTHA estimó que el establecimiento de un tipo del 35 por 100 en el impuesto sobre sociedades proporcionaría 13.943 millones adicionales de recaudación. El impuesto sobre transacciones financieras proporcionaría 5.000 millones de recaudación. El restablecimiento del impuesto sobre el patrimonio proporcionaría unos 3.400 millones. Según las estimaciones de la Fundación ENT, la reforma de los impuestos sobre los hidrocarburos y sobre el carbón proporcionaría 5.200 millones de euros anuales. GESTHA estima que la

La reforma fiscal que España necesita

prohibición de operaciones a corto contra la deuda pública proporcionaría 1.400 millones de ahorros.

Impacto de algunas medidas propuestas	Recaudación
Nuevo tipo del 35% en el impuesto sobre sociedades	13.943,0
Impuesto sobre transacciones financieras	5.000,0
Impuesto sobre el patrimonio	3.399,0
Reforma del impuesto sobre hidrocarburos y carbón	5.200,0
TOTAL ahorros y mayor recaudación	27.542,0

Con esos 27.542 millones nos quedarían 49.474 millones para igualarnos a la recaudación media de los otros 27 países de la Unión Europea y 63.038 millones para igualarnos a la recaudación media de los otros 17 países del área euro.

Ahora bien, en 2012 la brecha fiscal en el IRPF fue de 31.905 millones de euros (resultado de aplicar el tipo medio de ese año a los ingresos no declarados) y la brecha fiscal en el IVA fue de 27.591 millones de euros, por lo que en total se dejaron de recaudar 59.496 millones de euros por los dos impuestos. Por lo tanto, si se consiguiera en los cuatro años de legislatura eliminar todo el fraude fiscal, nos acercaríamos a los ingresos tributarios a la media de los otros 17 países del área euro (faltarían 3.542 millones). Este es un objetivo muy ambicioso, por lo que podrían fijarse objetivos más modestos, por ejemplo un objetivo intermedio sería igualarse a la media de la recaudación de los otros 27 países de la Unión Europea, lo que supondría reducir el fraude estimado en el IRPF y en IVA en un 83 por 100. Todo depende por tanto del éxito que tenga el gobierno y la sociedad española en la reducción del fraude fiscal.

Hay que tener en cuenta, también, que las cifras señaladas anteriormente no incluyen la recaudación derivada del proyectado gravamen sobre la renta del suelo rústico y urbano, ni la procedente de la recuperación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en los territorios cuya aplicación se halla prácticamente suspendida, ni el ahorro por la prohibición de las operaciones a corto contra la deuda pública, ni el incremento de recaudación derivado de la supresión de los topes de las bases de cotización a la Seguridad Social.

4. Conclusiones.

La finalidad de este documento es presentar una propuesta de reforma fiscal que forme parte del programa económico de Podemos para las próximas elecciones generales. Se ha entrado en el mayor detalle posible, concluyendo con el impacto recaudatorio de buena parte de las medidas y de los objetivos de recaudación a cubrir en una legislatura.

La siguiente tabla es un ejemplo de cómo quedaría la relación de las conclusiones alcanzadas en el análisis del informe, lo cual facilita una visión global. Además se puede gestionar de forma más operativa la información, y presentarla en cualquier momento de la forma que se solicite.

CONCLUSIONES

INFORME: C3E-GTY-00 Título del informe

x-Ref PROPUESTAS	PROPUESTAS Y MEDIDAS CONCRETAS	x-Ref ARGUMENTOS	ARGUMENTOS	x-Ref DIAGNÓSTICOS	x-Ref GRÁFICOS & TABLAS	MARCO LEGISLATIVO	Referencias con otras Propuestas y/o Argumentos de otros informes
P01	Copiar Propuesta P01 del "Desarrollo" del informe.	A01	Copiar argumento A01	D01			
				D02			
		A02	Copiar argumento A02	D03	G01		
		A03	Copiar argumento A03	D04	G02		
P02	Copiar Propuesta P02 del "Desarrollo" del informe.	A04	Copiar argumento A04	D05			
				D06			
				D07	T01		
		A05	Copiar argumento A05	D08			
P03	Copiar Propuesta P03 del "Desarrollo" del informe.	A06	Copiar argumento A06	D09			
				D10	G03		
		A07	Copiar argumento A07	D11			
		A08	Copiar argumento A08	D12			

ETC...