

## Nuevos retos del sistema tributario español



**Juan José Rubio Guerrero**

Catedrático de Hacienda Pública.  
 Exdirector del Instituto de Estudios Fiscales

Un sistema tributario existe para recaudar con suficiencia, generalidad y equidad con el fin de hacer frente a las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas, sin embargo, olvidar en su diseño que la idea de la

competitividad empresarial debe servir de marco a la discusión de los criterios de reforma de la fiscalidad en España puede ser un error estratégico en un momento de incertidumbre y ralentización de la actividad económica. La proyección de la actividad económica interna y con el exterior pasa inevitablemente por la instrumentación de una política económica, y como parte de ella de una política tributaria, orientada hacia la mejora de la capacidad de competir. Se trata, en definitiva, de que los impuestos no penalicen la creación y consolidación de empresas eficientes capaces de mantener los mercados interiores y abrir nuevos mercados ya que el elemento locomotor de un crecimiento estable y sostenido

en el momento presente pasa por el comportamiento dinámico del sector exterior además de la potenciación del consumo y la inversión interna a partir de una generación de empleo de calidad. En este objetivo estratégico tiene un papel fundamental la política tributaria y existen algunas cuestiones pendientes susceptibles de mejora en la articulación del sistema tributario español. Sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos citar las siguientes:

- La calidad 'jurídica' de las sucesivas reformas no es del todo satisfactoria. Una buena parte de la legislación tributaria vigente requiere de simplificación y de mayor nitidez para evitar, en lo posible, problemas de interpretación que llegan a salpi-

car a las altas instancias jurisdiccionales. La crisis ha contribuido a complicar este problema por cuando se han aprobado más de 400 normas fiscales con el fin de atajar los diferentes escenarios que se han producido en el período 2008-2018. Además, el requisito de integridad y seguridad jurídica se vería mejor cumplido si se lograra una mejor coordinación entre los impuestos que conforman el cuadro tributario español en todos sus niveles. A la vez, se deberían reconsiderar áreas completas como la tributación patrimonial en función de los desarrollos de nuestros socios de la UE. Reconsideración que no significa simple eliminación. Por ejemplo, la imposición sucesoria debería seguir teniendo un

papel relevante aunque con alguna simplificación y armonización a nivel del Estado.

- Otro aspecto problemático es el referente a la Administración Tributaria. Es un tópico decir que un sistema tributario vale lo que valga la Administración que lo aplica, pero justamente por eso es fundamental insistir en este tema. La Agencia Tributaria (AEAT) tiene unos retos importantes en el desarrollo de una política de personal coherente, en el uso de métodos "empresariales" en su organización interna y el desarrollo de procedimientos de cruce de datos e información a través de las tecnologías del *data mining*. Además, será necesario establecer mecanismos de integración y coordina-

ción de las Administraciones Tributarias autonómicas y con la **AEAT** si se quiere optimizar la gestión del sistema tributario en su conjunto dentro del debate del nuevo modelo de financiación autonómica que debe abrirse de forma inminente.

- La reducción del fraude es la tercera área problemática de nuestro sistema tributario. Los últimos datos de la UE sitúan a España con una economía sumergida de, en torno, al 20% del PIB. La última líneas de investigación ponen de manifiesto la relevancia del desempleo como responsable en gran medida de las divergencias en fraude fiscal entre CCAA. En este sentido, las CCAA con mayor peso en el sector industrial son menos propensas a la eco-

nomía sumergida por lo que defender y potenciar el sector industrial es una medida estratégica de lucha contra el fraude. En todo caso, un adecuado programa de lucha contra el fraude debidamente ponderado por los efectos económicos que cada medida genera y ajustado a los requerimientos de la estructura económica y social de cada CCAA, podría permitir aumentar la recaudación disminuyendo, en su caso, la carga fiscal que recae sobre los contribuyentes reales del sistema.

- El cuarto grupo de dificultades de nuestro sistema tributario se centra en las distorsiones económicas que origina. Por ejemplo, el efecto combinado del IRPF y de las contribuciones empresariales para finan-

ciar la Seguridad Social ha sido bastante negativo para el mantenimiento de empleo estable en España y puede ser una rémora en un horizonte de incertidumbre. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF han tenido un efecto negativo en comportamientos económicos fundamentales como son la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión, la asunción de riesgos empresariales y de estímulo al fraude fiscal. Otro tema pendiente es el tratamiento impositivo de las diferentes clases de

“ La crisis ha contribuido a complicar la insuficiente calidad jurídica de las sucesivas reformas fiscales ”

activos reales y financieros que acaban distorsionando la composición del ahorro familiar y que, a pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años, sigue pendiente de solución. Esta falta de neutralidad impositiva, bastante general, aparece también con fuerza en el Impuesto de Sociedades, pues su normativa ha introducido una dispersión importante de la carga fiscal según sectores de producción y afecta a la composición de la inversión y a la forma de financiación de sus actividades con una propensión al endeudamiento, que no está bien resuelta.

- Por último, *last but not least*, la problemática de la tributación de las operaciones intangibles vinculadas al desarrollo de “la economía digital”

como una faceta nueva de la elusión fiscal internacional. Las Administraciones Tributarias tendrán que responder a ese reto con diligencia, pero lo que ahora se intenta es conseguir el máximo consenso internacional, también con el sector privado, para que el desarrollo de este fenómeno no suponga una defiscalización dramática de la operativa digital. Los países están adoptando medidas para evitar el vaciamiento de bases imponibles en sus territorios por ubicación de sedes de multinacionales en territorios de baja tributación. Sin embargo, la solución pasa por una acción concertada a nivel internacional ya que decisiones unilaterales pueden generar perturbaciones innecesarias e indeseables.