



Tax Reform: Present and Future
Reforma fiscal: presente y futuro
Reforma fiscal: present i futur

IEB Report 3/2022

How to browse this PDF

This PDF is programmed for optimum viewing using Acrobat Reader 11 or later versions. If you have previous versions, you will be able to read the document perfectly, but some browsing features will be lost. So we recommend you download Acrobat Reader completely free of charge at <https://get.adobe.com/reader/>. 

Cómo navegar por este PDF

Este PDF está programado para su óptima visualización usando las versiones de PDF Acrobat Reader 11 o siguientes. Si usted cuenta con una versión anterior, podrá leer perfectamente el documento, pero perderá algunas funcionalidades de navegación. Por esto, le recomendamos que se descargue la última versión de Acrobat Reader, de forma totalmente gratuita en: <https://get.adobe.com/es/reader/>. 

Com navegar per aquest PDF

Aquest PDF està programat per a la seva òptima visualització usant les versions de PDF Acrobat Reader 11 o següents. Si vostè disposa de versions anteriors, podrà llegir perfectament el document, però perdrà algunes funcionalitats de navegació. Per això, li recomanem que es descarregui Acrobat Reader, de forma totalment gratuita a <https://get.adobe.com/es/reader/>. 

[Back to contents / Volver al índice / Tornar a l'índex](#)

[Previous page / Pàgina previa / Página enrere](#)

[Next page / Pàgina posterior / Página endavant](#)



Access to chapters / Acceso a capítulos / Accés a capítols

4 IEB REPORT 3/2022 TAX REFORM: PRESENT AND FUTURE TAX DESIGN AND REDISTRIBUTION WHITE PAPER ON TAX REFORM IN SPAIN COMMITTEE ON THE EXPERT COMMITTEE'S WHITE PAPER ON TAX REFORM IN SPAIN AUTHORS

Tax Reform: Present and Future

The Barcelona Economics Institute (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism; urban economics; transport economics and infrastructure; tax system analysis; public policies; and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB), and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which la Caixa, Saba, the Barcelona City Hall, the Barcelona Metropolitan Area, the University of Barcelona, the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Agbar, Cuatrecasas and the Consorci de la Zona Franca de Barcelona). The IEB also hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair on Urban Economics City of Barcelona.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including the IEB Report that the reader has in their hands.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu

IEB Report

3/2022

Tax Reform: Present and Future

Tax Reform and Information

Alejandro Esteller-Moré

Tax Design and Redistribution

Wojciech Kopczuk

White Paper on Tax Reform in Spain

Jesús Ruiz-Huerta

Comments on the Expert Committee's White Paper on
Tax Reform in Spain

Juan José Rubio Guerrero

Reforma fiscal: presente y futuro

Reforma fiscal e información

Alejandro Esteller-Moré

Diseño y redistribución impositiva

Wojciech Kopczuk

El Libro Blanco para la reforma fiscal en España

Jesús Ruiz-Huerta

Comentarios al Libro Blanco de Personas Expertas
sobre la reforma fiscal en España

Juan José Rubio Guerrero

Reforma fiscal: present i futur

Reforma fiscal i informació

Alejandro Esteller-Moré

Disseny i redistribució impositiva

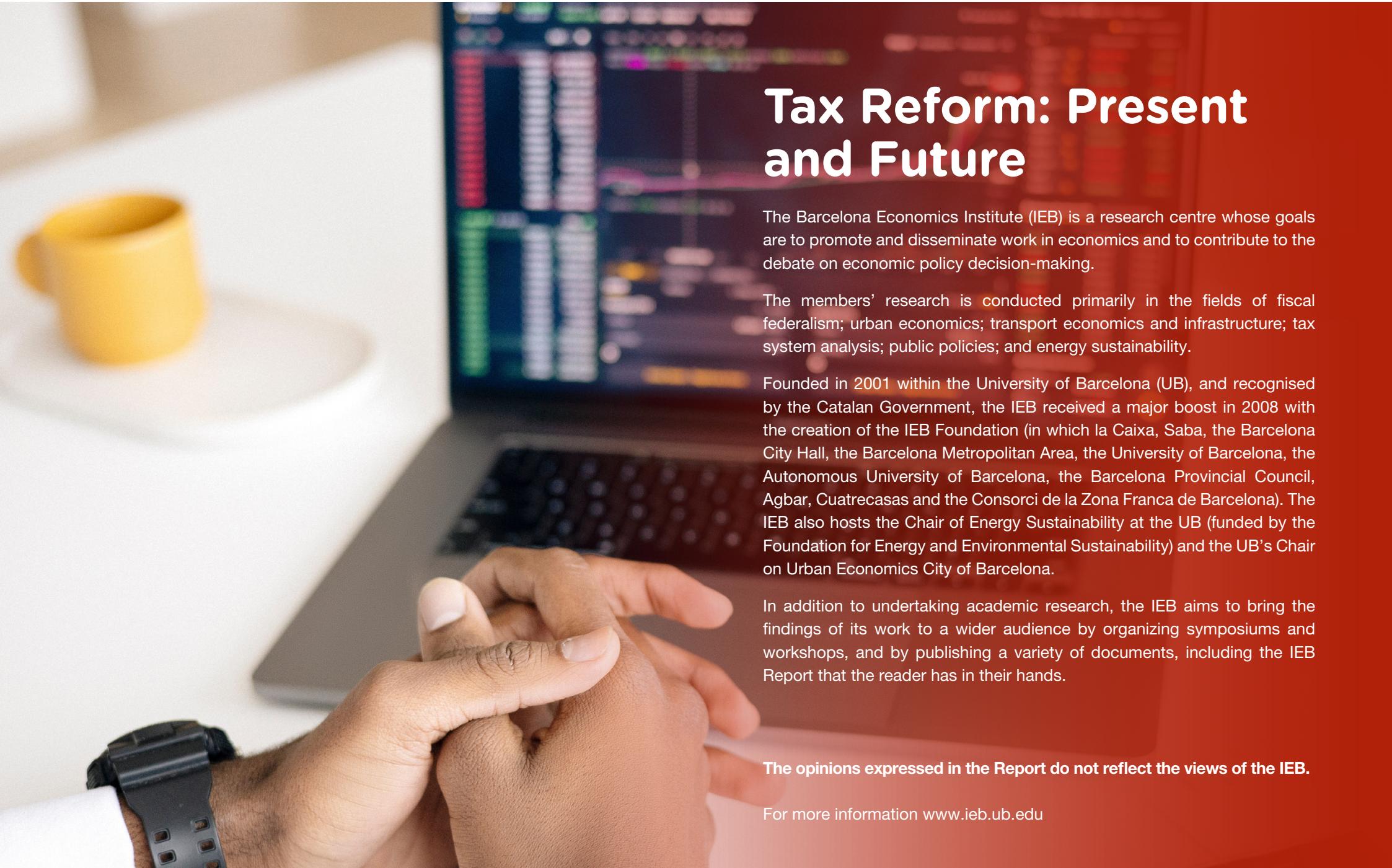
Wojciech Kopczuk

El Llibre Blanc per a la reforma fiscal a Espanya

Jesús Ruiz-Huerta

Comentaris al Llibre Blanc de persones expertes sobre
la reforma fiscal a Espanya

Juan José Rubio Guerrero



Tax Reform: Present and Future

The Barcelona Economics Institute (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism; urban economics; transport economics and infrastructure; tax system analysis; public policies; and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB), and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which la Caixa, Saba, the Barcelona City Hall, the Barcelona Metropolitan Area, the University of Barcelona, the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Agbar, Cuatrecasas and the Consorci de la Zona Franca de Barcelona). The IEB also hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair on Urban Economics City of Barcelona.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including the IEB Report that the reader has in their hands.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu



ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
 INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)
 UNIVERSITAT DE BARCELONA

Tax Reform and Information

In 2013, we published an *IEB Report* on tax reform with the subtitle “We Have Outgrown the Garage and it Needs Clearing Out” – an analogy used by Lawrence Summers in reference to the evolution of tax systems. Nearly 10 years later, the garage has once again filled with clutter. Since the last spring cleaning, two reports on reforms to the Spanish tax system have been published: the so-called Lagares Report¹ (2014) and now the *White Paper on Tax Reform*² (2022), the latter being nearly twice as long as the former. The greater length of the 2022 white paper comes down to the fact that, in addition to providing a quantitative diagnosis of Spain's public finances, it also addresses a number of other issues, including the serious environmental problems we are currently facing, the energy crisis, the digitalisation of the economy, and rising income and wealth inequality.

The aim of this edition of the *IEB Report* is to review the contents of the white paper. The first of our three contributors, Prof. Kopczuk, looks beyond the content of the white paper itself to discuss the redistributive role of the public sector generally. He suggests two ways of thinking about the issue: one is to focus on the design and implementation of a progressive tax system, and the other is to separate redistribution from taxation – in other words, to place less importance on the progressivity of taxation, focusing instead on progressive spending of tax revenue through social assistance and insurance programmes. On the basis of a comparative analysis of results observed in various countries, he concludes that **successful redistributive systems** are characterised by **1)** the collection of a high level of revenue that is **2)** spent very progressively to favour the most disadvantaged classes but **3)** financed by means of relatively proportional taxes that hit the middle classes with only moderate levels of progressivity in the upper brackets. This

¹ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

² https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

contribution is, without a doubt, a statement of intent and a guide intended to complement the recommendations of the white paper, given that, due to the nature of their mandate, the authors of the aforementioned report focused primarily on the first of the two options proposed by Prof. Kopczuk.

The contribution of Prof. Ruiz-Huerta, chair of the 2022 white paper, summarises the contents of the report, whose main recommendation, based on the Expert Committee's diagnosis of the Spanish tax system, is to **broaden the tax bases of various types of tax**. Although, as noted above, the white paper focuses primarily on analysing the tax system, it also contains interesting proposals regarding the implementation of **refundable credits** to alleviate situations of poverty, to offset the negative impact of tax modifications and even to encourage participation in the labour market. Prof. Ruiz-Huerta's contribution goes on to review the main aspects of the white paper's proposals on environmental taxation, corporate taxation, taxation of the digital economy and emerging economic activities, and wealth taxation. In his conclusions, he states the following: “**The white paper understands that lawmakers must put forth viable reform proposals that can be understood and accepted by the public...**” – an assertion which we shall return to shortly.

The third article is by Prof. Rubio Guerrero, whose knowledge of the Spanish tax system nicely complements Prof. Ruiz-Huerta's contribution. From the outset, Prof. Rubio makes clear his position on what the **framework of the tax system** should be: a stable structure that avoids schemes with dubious revenue-raising effects, is coordinated with the regional administrations, and contributes to economic growth and the creation of stable employment. This, too, is a clear statement of intent. Prof. Rubio goes on to analyse the **10 main lines of argument** that any debate on comprehensive tax reform must address. In accordance with his initial position, these arguments include creating an attractive tax environment for international investment,

incentivising participation in the labour market and reducing the individual tax burden, supporting families as an element of social structuring and stability, and developing the tax administration as a fundamental instrument for achieving a higher degree of tax compliance.

As noted above, Prof. Ruiz-Huerta asserts that, in order to be viable, all tax reforms must be understood and accepted by the public. Tax-related knowledge is therefore a necessary condition for the viability of reforms. On this point, I would like to provide some additional information.

1. As noted above, one of the main contributions of the 2022 white paper is a diagnosis of the current situation of Spain's public finances. On the basis of this diagnosis, the report concludes that **our public sector has a structural deficit** that must be corrected, at the latest, in the medium term. This means choosing between reducing the size of the public sector (less spending) or maintaining its current size (more taxes). And this decision must be made by Spanish society. What does our society want?

In Durán and Esteller (2022), my co-author and I specifically analysed the demand for redistribution. On the basis of our analysis, we concluded that the level of demand for redistribution in Spain is among the most intense anywhere in the European Union (EU).³ We also concluded that Spain is one of the countries where the public sector does the least to reduce initial inequalities. Therefore, it appears that, at least in this area, **social demand does not lead to a reduction in the size of the public sector**; a different question, as Prof. Kopczuk suggests, is whether redistribution is to be carried out directly on the spending side or on the revenue side.

³ Similarly, using microdata from the European Social Survey (2018 wave), Del Amo et al. (2022) found that, relative to the rest of the EU member states, Spain is one of the countries with the highest levels of environmental concern. This can be interpreted as higher demand for public intervention in this area, including by means of environmental taxation.

2.1 Ideally, public policies – including the level of taxation – should be based on public demand. But what happens if public demand is shaped by incorrect information? This brings us to Figure 1. An online survey conducted in May 2020 asked 2,000 individuals what they thought the tax burden (revenue collected as a percentage of GDP) was in Spain.⁴ Of the responses, 31.05% were in the right ballpark; however, 14.23% of respondents said the tax burden was above 55% and 8.14% said it was below 25%. In other words, a non-negligible percentage of the Spanish population ($14.23\% + 8.14\% = 22.37\%$) holds a profoundly distorted opinion regarding the true tax burden.

Is this bias distributed randomly or is it associated, for example, with the ideology of the respondent? Figures 2 and 3 aim to shed light on this question. Note that left-leaning individuals tend to underestimate the real tax burden more than right-leaning individuals:⁵ 42.491% ($9.001\% + 33.49\%$) vs. 31.384% ($4.684\% + 26.7\%$). Conversely, left-leaning individuals tend to overestimate the real tax burden less than right-leaning individuals: 27.16% ($14.42\% + 12.74\%$) vs. 31.15% ($18.97\% + 12.18\%$). In short, **fiscal policy has to be designed in a context in which the population is poorly informed** (only 31.05% of population had an accurate understanding of the tax burden). Moreover, **the public is**

⁴ According to Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en>), the tax burden in Spain was 41.5% in 2020 and 39.3% in 2019. Since it is normal for respondents not to know the precise value, ranges of values were offered. The correct answer was the (in my opinion) sufficiently wide range of 36%-45%.

⁵ This is a univariate analysis, so other determinants of a person's identification as left-leaning or right-leaning may play an indirect role in the biases. This is a line of research we are pursuing with José M. Durán, Riccardo Secomandi and Leo Rizzo, including a specific analysis of how the COVID-19 pandemic may have affected information levels based on successive waves of the survey conducted since May 2020.

Figure 1: Distribution of responses on tax burden in Spain, May 2020

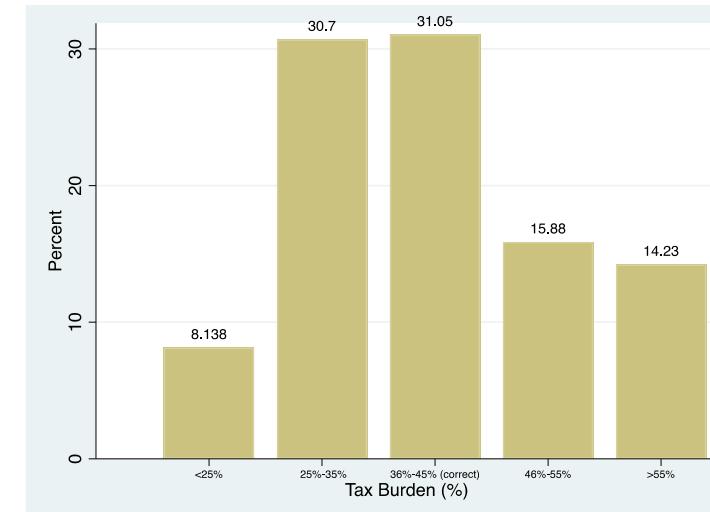
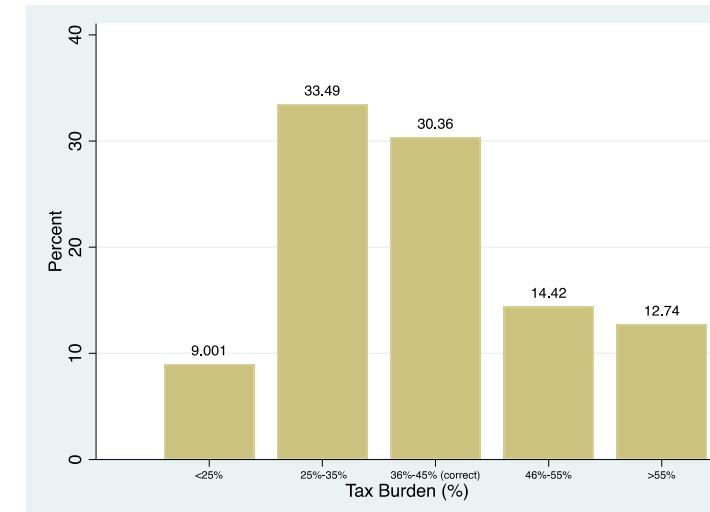


Figure 2: Distribution of responses on tax burden in Spain by self-identified left-leaning individuals, May 2020



biased in opposite directions according to political ideology, which leads to the polarisation of public demand and hinders the viability of reforms. Against this backdrop, it is no surprise that structural adjustment policies take a long time to implement.

- 2.2 Another key aspect discussed by Prof. Ruiz-Huerta and Prof. Rubio is the geographical dimension of our tax system. Decentralisation can certainly entail costs, such as tax competition (Agraval and Foremny, 2019), but it can also bring about benefits: better adaptation of tax rates to the reality of the geographical distribution of tax bases, in keeping with the theory of optimal taxation (Esteller, 2021), or improvements to the accountability process. On this last point, however, Spanish society has a surprisingly low level of tax-related knowledge. When asked to whom they pay various taxes – to the central government, to the regional government or to both – only a low percentage of respondents gave the correct answer. Figure 4 shows that less than 30% of respondents living under the standard taxation scheme

(and less than 40% of those living in a special-status region) were able to identify the entity to which the wealth tax is paid. Figure 5 shows the responses to a similar question regarding personal income tax: in both cases, the percentage of respondents giving a correct answer is less than 40%.⁶ **This low level of information on revenue assignment casts doubt on the utility of fiscal decentralisation as a means of improving the accountability of regional executives.** Even in special-status regions, most citizens do not know where their taxes go.

In short, if public knowledge of our tax system is a necessary condition for the viability of reforms, Spain still has a long way to go. Increasing the level of information, without ideological bias, should be a priority. Otherwise, in ten years' time, we

⁶ In the autonomous community of Madrid, which has been especially proactive in undertaking tax cuts, the rate of correct responses is 33.58% for the wealth tax and 44.53% for the personal income tax. Both percentages are above average for Spain as a whole.

are likely to find that the garage we should have cleared out has become completely inaccessible.

REFERENCES

- Agrawal, D. R.; Foremny, D. (2019): "Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms". *The Review of Economics and Statistics*, 101, 214-232.
- Del Amo, L.; Durán, J. M.; Esteller, A.; Marín, S.; Piñeiro, J. (2022): *Fiscalidad ambiental en España*. Report for the General Council of Economists of Spain.
- Durán, J. M.; Esteller, A. (2022): "¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?" In: Ayala, L. (coord.): *Desigualdad y pacto social*. Social Observatory of the "la Caixa" Foundation.
- Esteller, A. (2021): "Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF". *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 49, 29-44.

Figure 3: Distribution of responses on tax burden in Spain by self-identified right-leaning individuals, May 2020

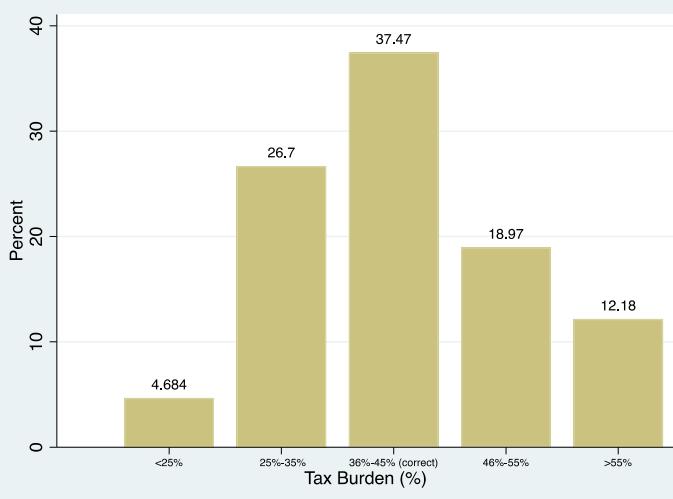


Figure 4: Awareness of revenue assignment for the wealth tax, November 2021

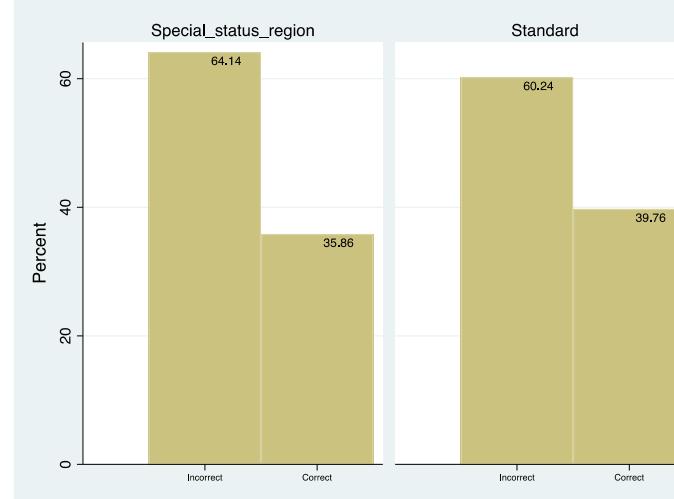
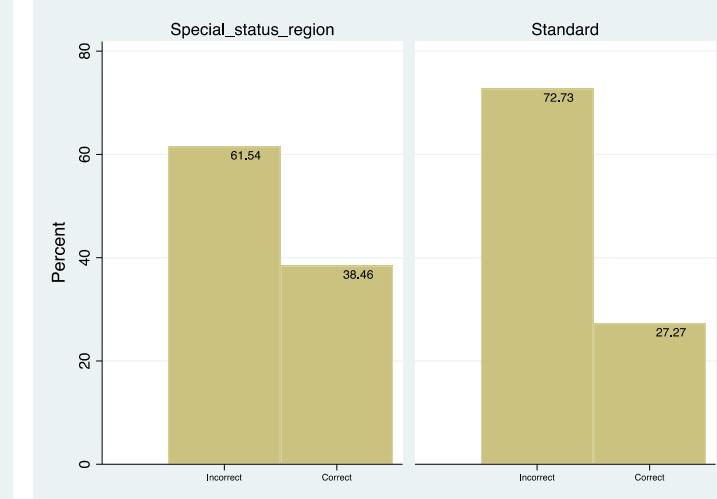


Figure 5: Awareness of revenue assignment for the personal income tax, November 2021





WOJCIECH KOPCZUK

COLUMBIA UNIVERSITY

Tax Design and Redistribution

Most economists agree on the broad criteria that are important for evaluating tax policy. Good tax policy should be efficient, equitable and simple (or rather, "administrable"). The task of describing the overall desirable structure of the tax system is not easy, because tax policy can serve many different purposes. It is obviously there to simply collect revenue, but it also plays a key redistributive role, it is often used to incentivise particular types of behaviour (e.g., R&D, addressing externalities or implementing paternalistic objectives) and it may play a role in macroeconomic stabilisation. In this short note, I will provide a brief overview of the redistributive role.

There are two broad ways of thinking about how tax policy might interact with redistribution. One is to focus on taxation alone and postulate that it should be progressive on its own. This is an approach that is familiar to public finance economists: the idea is to tax and transfer based on ability to pay, possibly as one integrated system, where the bottom of the distribution faces negative tax liability. It is also the line of thinking that naturally fits with direct interest in reducing inequality (rather than simply increasing welfare – a subtle distinction that assigns independent value to equality over direct individual/utilitarian well-being), because it motivates the focus on taxation of the rich, perhaps pushing beyond what otherwise might be considered efficient.

The alternative is to separate taxation and redistribution, with social assistance and insurance spending financed using tax revenue, but with less of a focus on the distributional aspects of how revenue is collected.

Obviously, real tax systems have elements of both, with income taxation adding progressivity to the tax side and the safety net financed out of many sources of revenue. As Figure 1 shows, the explicitly redistributive income tax and, to some extent, corporate tax amount for an important but far from dominant chunk of revenue in the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development

(OECD), with Spain close to the average and the United States relying on them more despite its smaller overall revenue take. In contrast, instruments that are on their own flat or mildly regressive – chiefly excise tax, sales or valued-added tax (VAT), and payroll tax – account for the majority of the revenue for the average OECD country, with Spain again close to the mean and the United States deviating from it greatly. Finally, inheritance, estate and wealth taxes are very progressive and attention-grabbing but play a trivial role in terms of their revenue take.

Somewhat paradoxically, countries that do a lot to redistribute rely less (or, in proportion to revenue, much less) on progressive tax instruments than the United States, while financing their spending in part regressively. In particular, VAT – which does not even exist in the United States – collects over 9% of gross domestic product (GDP) in revenue in Denmark, New Zealand, Sweden and Finland.

As Figure 2, replicated from Blanchet et al. (2022), shows, this translates into a less progressive overall tax system in high-income European countries than in the United States, reflecting the important role in Europe of somewhat regressive indirect taxation and effective income tax rates that are already fairly high on the low end of the distribution (and overall flatter than in the United States).

What I take from these observations is that successful redistributive systems involve (1) a large tax take that is (2) used to spend very progressively but (3) overall financed in a reasonably flat manner using taxes that hit the middle class with only moderate progressivity at the top.

I believe that this reflects the pragmatic choice driven by the fundamental characteristics of different sources of taxation. Each tax instrument has its problems, but VAT and payroll taxes are collected by relying on businesses – predominantly large ones – and tax bases that largely reflect transactions with redundant flows of information that lend themselves

to effective information reporting: wages and business-to-business sales. This makes them efficient and administrable. Individual income taxation works well when it goes after labour earnings, but starts having practical problems when it extends to businesses, capital income, rents, and – even more so – wealth. Observing and taxing these additional sources of resources is important when one wants to redistribute through the tax system and tailor tax liability to the “ability to pay”, but this is precisely where practical issues related to timing, realisation and location of income, assignment to ultimate owners, valuation and liquidity start to bite, because in most cases extending the tax system in this direction requires going beyond arm’s-length observable market transactions. Moderate progressivity of income taxation is one response to dealing with the real-world consequences of problems with measuring, tracing and taxing income comprehensively.

Firms loom large in any tax system. A corporate tax without integration with individual income taxation is a rough attempt at progressivity (because equity owners tend to be wealthier), but it does so without closely interacting with income taxes paid by the ultimate owners. A potentially more progressive solution is to tax business income as individual income – what is known as the “pass-through” approach in the United States (see Kopczuk and Zwick, 2020, for more discussion). That solution, however, is problematic when dealing with publicly traded firms or firms that have foreign or institutional owners, so that – in practice – the profits of large corporations need to be taxed through entity-level taxation in a way that is only loosely tied to individual incomes.

A broad alternative to that is to implement progressive individual taxation of consumption rather than income, perhaps along the lines of Bradford’s (1986) famous X-tax proposal. Such an approach has some administrative advantages and efficiency benefits related to eliminating saving distortions, but has not yet been implemented anywhere at a large scale.

A different direction is to focus on alternative metrics of ability to pay, such as wealth or transfers. Saez and Zucman (2019)

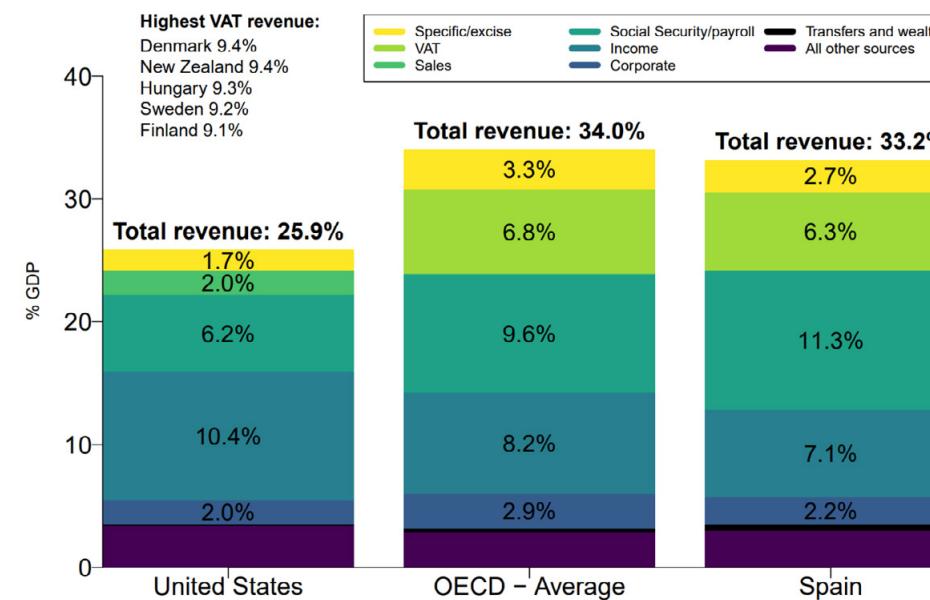
advocate a progressive top-focused variant of such a tax. My view, expressed more extensively in Kopczuk (2019), is that such proposals have problems. Wealth taxation – especially when it is not just about the very top – reflects a mix of past consumption and saving decisions with corresponding inequities and distortions. Perhaps more importantly in practice, wealth taxes tend to struggle with observability, valuation and liquidity of assets, in particular in the case of the class that is key for progressivity: private business. They also often run into political problems when expanding the base to owner-occupied housing. Practical approaches to dealing with these issues involve exemption or preferential treatment of hard-to-tax or unpopular components of the base, leading to a system that introduces cross-asset distortions and inequities while raising little revenue due to the narrow base (see Alstadsæter et al, 2022, for a discussion and evidence in the Norwegian

case). Finally, wealth tax is a cousin of capital income taxation that shifts the focus toward principal and away from returns (and, especially, away from rents/extraordinary returns), raising additional efficiency and equity concerns.

Does this mean that wealth taxation should not be used? Economic theory does suggest that wealth tax is desirable when it is one-time, immediate and unexpected, because it resembles lump-sum taxation. It is a hard task to credibly implement such a tax, but historically solutions resembling this idea have occasionally been used to finance wars or tax ill-gotten gains. Such situations do seem like the best case for it.

This is but a quick overview of the main themes related to the role of tax policy in the design of a redistributive tax

Figure 1: Sources of revenue in Spain, the United States and OECD as a share of GDP



system. Countries that have large and generous safety nets collect their revenue in ways that are not extremely progressive, but rather correspond to a fairly large and reasonably flat share of overall income effectively taxed throughout the distribution. I believe that this reflects the general administrative difficulty of implementing aggressive taxation based on ability to pay. Nevertheless, if the primary objective is safety net and well-being rather than just focusing on metrics of inequality, those practical choices that combine large but not extremely progressive tax take with very progressive spending are capable of delivering that objective.

REFERENCES

- Annette Alstadsæter, Marie Bjørneby, Wojciech Kopczuk, Simen Markussen and Knut Røed. "Saving Effects of a Real-Life Imperfectly Implemented Wealth Tax: Evidence from Norwegian Micro Data", *AEA Papers and Proceedings*, 2022, 112, 63-67.
- Thomas Blanchet, Lucas Chancel, and Amory Gethin. 2022. "Why Is Europe More Equal than the United States?" *American Economic Journal: Applied Economics*, 14 (4): 480-518.
- David F. Bradford. 1986. *Untangling the Income Tax*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

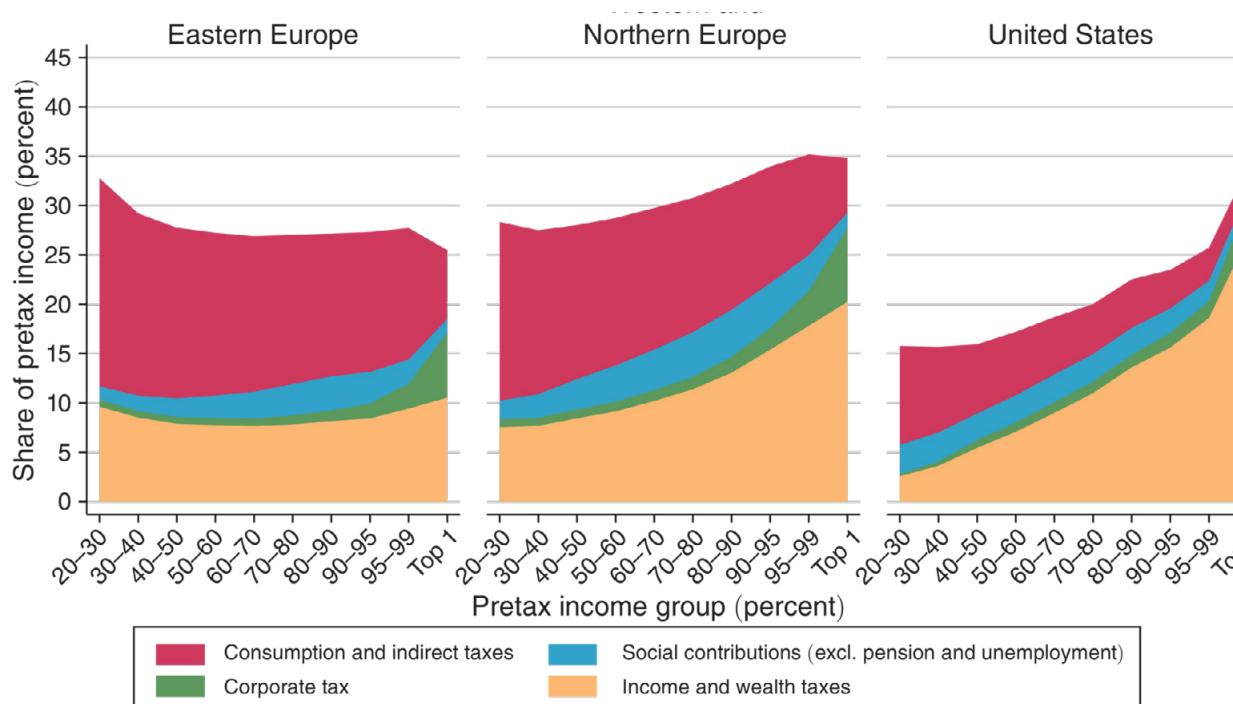
Wojciech Kopczuk, "Comment on 'Progressive Wealth Taxation'", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2019.

Wojciech Kopczuk. "Reflections on Taxation in Support of Redistributive Policies", in Olivier Blanchard and Dani Rodrik (eds.), *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies*, MIT Press, 2021.

Wojciech Kopczuk and Eric Zwick. "Business Incomes at the Top", *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 2020, 27-51.

Emmanuel Saez and Gabriel Zucman. "Progressive Wealth Taxation", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2019.

Figure 2: Distribution of taxes in Europe and the United States (Blanchet et al., 2022)





JESÚS RUIZ-HUERTA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

White Paper on Tax Reform in Spain

The Recovery, Transformation and Resilience Plan approved by the Spanish Government in 2021, within the framework of the European NextGenerationEU programme, envisaged the objective of “adapting the tax system to the reality of the 21st century” and assembled an Expert Committee to draft a white paper on the subject of tax reform in Spain. Drafted over the course of 2021 and early 2022, the White Paper on Tax Reform was delivered to the Spanish Ministry of Finance on 3rd March 2022.

The main objectives of the white paper, as expressed in the Government’s request to the Committee, were to conduct an in-depth analysis of the entire tax system and to “suggest ways to facilitate its modernisation and adapt it to the current context, from a perspective of consistency among the various types of tax”. In addition to the overall diagnosis, the Government also expressly requested separate analyses, including specific proposals, in four areas: environmental taxation, corporate taxation, taxation of the digital economy and emerging economic activities, and harmonisation of wealth taxation.

After exposing the serious weaknesses of the tax system, the first section of the white paper (Diagnosis of the Spanish Tax System) analyses the needs that make tax reform necessary and the challenges that place constraints on this process – demands for new and better public services, attention to the problems of inequality and poverty, the climate emergency, the ageing of the population and the consolidation of public accounts – against the backdrop of globalisation and technological change. The white paper notes that Spain’s spending needs and high levels of debt and deficit seem to require a strategy of selective spending cuts and/or revenue increases. To this end, it examines the main public revenue figures, compares them with those of other European Union (EU) countries, and, after noting the system’s limited revenue-raising capacity, proposes several basic lines of reform in light of the basic tax principles that should guide a 21st-century revenue service.

In his contribution to this IEB Report, Prof. Rubio argues that, rather than justifying expenditure “as an exogenous variable”, the white paper should have examined “the level of the possible and desirable welfare state that the Spanish public can afford”. Obviously, it is not easy to determine such a level – or rather, levels – nor is doing so an explicit mandate of the Government. Nevertheless, the white paper insists on the need to link expenditures approved by the legislature to the revenue-raising capacity of the public sector, as well as to expand and improve systems for evaluating public services and monetary benefits. In line with the Government’s request, the white paper focuses its attention on improving the design of the tax system and the main types of taxation.

After highlighting the relative distance between Spain’s levels of public revenue with respect to European averages, the white paper weighs the advantages and disadvantages of increasing revenue-raising capacity by undertaking an in-depth review of the types of taxation, the broadening of tax bases and the expansion of taxation in under-taxed areas (e.g., environmental taxation) or areas in which new realities make existing types of tax difficult to apply (e.g., the digital economy).

Prof. Rubio raises the question of why “proposals on tax increases are addressed immediately, without considering, from an expenditure perspective, the need for plans to rebalance the budget”. The white paper is primarily concerned with guaranteeing adequate coverage of expenditures and optimally contributing to fiscal consolidation, given the large size of Spain’s structural deficit and public debt (see “Fiscal Reform and Consolidation” section, pp. 76-79). The consolidation process can be carried out through various combinations of revenue and expenditure adjustments; in fact, the white paper does not rule out the possibility that taxes may be left unchanged or reduced, if collective preferences so dictate.

Along similar lines, Prof. Rubio raises doubts about the observation that Spain’s public deficit is primarily linked to

what happens on the revenue side, especially given that the economic crisis has raised the tax burden in Spain, thanks to a disproportionate decrease in GDP compared to tax and social security collection, a circumstance that has been exacerbated by the effects of inflation and cold progressivity". The larger role of taxes in explaining the deficit is justified on page 78 of the white paper; moreover, during the period in question, the structural deficit has, in fact, increased rather than decreased. It is necessary to assess the cyclical and structural components of the recent revenue increase and try to determine whether this episode is temporary or permanent. Nevertheless, it is also necessary to increase revenue-raising potential by improving tax design – an objective supported by the available international comparison data. In any case, during the drafting of the white paper, efforts were made to avoid focusing the debate on the level of the tax burden and instead to concentrate on the (properly assessed) spending needs that have to be financed through fair and efficient taxes. The white paper does not assess the level of said taxes, focusing instead on how inadequate design results in excessive taxation.

Regarding the assertion that tax burden figures, taken alone, are not very representative and that other indicators, such as "tax effort", should be used, it is worth noting that this concept is not used in the international academic literature on modern public economics, nor is it used by the institutions that periodically analyse public finances, e.g., the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Monetary Fund (IMF) and Eurostat.

In the final part of its diagnosis, the white paper insists that tax reform proposals should be timely and gradual, that they must be justified and explained to the public, and that they should be rolled out sequentially over time. Moreover, in order to foster a reform dynamic in Spain, it is essential that the process incorporate a regional perspective, both at the autonomous community level and in the international framework.

Although the Government did not ask the Committee to include proposals on the most revenue-generating taxes or on tax administration and fraud, we considered that it was necessary to address these issues and offer some suggestions for reform. The main recommendation linked to the diagnosis put forth in the white paper is the need to broaden the tax bases of the various types of taxes. In order to limit the profusion of inefficient and inequitable tax expenditures and close the gap with the EU in the collection of large taxes, the report recommends a thorough review of tax benefits. Regarding VAT, in keeping with the opinion of most specialists, the white paper recommends reviewing and limiting reduced VAT rates and applying compensation to those harmed by the changes, as well as implementing measures to ensure competitiveness.

A second category of recommendations has to do with ways to limit the growth of inequalities and the excessive concentration of wealth. In addition to suggesting certain adjustments to the personal income tax rate – the main income-related instrument of redistribution – the white paper recommends extending the use of refundable credits, both to address the situation of low-income families and thus combat child poverty and to encourage the hiring of low-wage workers, as well as to provide compensation for low-income groups, in the event that they should be harmed by reforms to other taxes. On this point, Prof. Rubio calls the use of such tax credits a "handy expedient that is overused in order to justify certain proposals without conducting the necessary assessments of the same". In my view, these are instruments that have been tested in other countries, as well as in Spain, and their use is on the rise. The white paper also provides simulations of the amounts that could neutralise the regressive effects in the proposals on VAT (pp. 185-187) and environmental taxation by deciles of household income. And once again, the report points out that the scope of these compensatory measures is a redistributive decision taken by political officeholders.

The white paper also proposes increasing the personal tax base through an in-depth review of exemptions, reductions,

deductions and unjustified special schemes; the maintenance of the dual tax (differentiating between the general base and the savings base) and the incorporation of real estate capital into the savings base, in order to increase the neutrality of the tax; the gradual phasing out of the module system and, among other issues, the possible reform and simplification of the obligation to report; and the progressive integration between social benefits and the tax.

The diagnosis concludes with a series of reflections and considerations on tax compliance and the fight against tax fraud. After analysing the phenomenon of fraud and noting the problems of social perception and the associated contradictions, the white paper calls for fraud to be adequately measured and decisively fought, and for the human and material resources of the tax administration to be reinforced.

The first issue to receive special attention in the white paper is the role of the tax system in relation to the climate emergency and the transition to a decarbonised economy. Spain is significantly behind on its environmental commitments for 2030, particularly with regard to establishing environmental taxes. Environmental taxation is a necessary instrument to facilitate more efficient decision-making and to stimulate the development and adoption of clean technologies. In Spain, however, the collection of environmental taxes is far below the EU average. The report proposes the implementation of environmental taxes in four main areas: sustainable electrification, transport (hydrocarbon and vehicle-related taxes), circular economy (waste treatment, aggregate extraction, etc.) and water.

The white paper presents multiple proposals for reforming environmental taxation and suggests that they should be implemented gradually yet urgently, in accordance with the prevailing economic and social framework. As mentioned above, the report also proposes applying compensatory packages for individuals or sectors affected by the new taxes.

In the realm of corporate taxation, the white paper stresses the importance of preventing corporate taxation from becoming a haven for tax avoidance, in line with the draft directive on shell companies published in December 2021. Corporate tax revenue is lower in Spain than the EU average, although, at least since the 2008 crisis, the revenue raised by this tax is modest in most of the 27 EU countries. In Spain, this limited revenue has to do with the atomisation and lower productivity of the business sector, the accumulation of losses from the previous crisis and the distortion of the effective rates of large groups. As is well known, corporate taxation is increasingly conditioned by international agreements and treaties (such as the OECD/G20 Inclusive Framework) and mandatory EU directives. The white paper concludes that the survival of the corporate tax is linked to international coordination and harmonisation processes.

The top-priority areas for reform identified by the white paper include stimulating business investment and economic recovery, as well as fostering the growth of business size in order to achieve productivity gains. Other proposals include broadening the tax base, reviewing tax benefits, simplifying the application of the tax and strengthening legal certainty for taxpayers. The proposals also envisage improving the knowledge and control of taxpayers (effective seat of management), as well as preventing the use of companies to avoid paying other taxes and reviewing the rules for asset-holding companies. In addition to calling for the general rate to be maintained, the white paper explains the significance of the effective tax rate on the accounting result and the reasons why it differs from the rate on the tax base. The report also assesses the main tax benefits and proposes several improvements, especially in the field of R&D&I incentives, with the aim of stimulating innovation.

Regarding Prof. Rubio's assertion that "the revenue raised by the corporate tax is presumed to be insufficient, without duly considering various ratios suggesting that the revenue is, in fact, in line with the reality of our economy", it should

be noted that this is one of the points of the white paper that has received positive feedback and that this has been acknowledged by some business organisations. The white paper highlights the problem that the offsetting of negative tax bases reduces current tax collection and notes that, without this possibility, Spain's revenue levels would be comparable to those of the large EU economies. Furthermore, the white paper insists on the need to measure profit taxation in Spain, reiterating this point in various sections of the chapter on corporate taxation.

Regarding the proposal to tighten requirements for the exemption of the percentage of shares held in an entity generating exempt income abroad – which, in the words of Prof. Rubio, "penalises Spain in comparison to other jurisdictions" – in reality, the white paper suggests considering the possibility of adopting the requirements used by other economies, such as Germany, provided that the effects of recent measures in this area are deemed acceptable.

Regarding the proposal to restrict the offsetting of losses, it is important to remember that this proposal improves the treatment of negative tax bases for companies that are currently unable to offset 70% of their taxable income prior to the application and compensation of capital reserves. The proposal is thus intended to remove the link between negative tax base and company size. For the sake of consistency, the white paper proposes abolishing the €1 million exemption, which de facto implies a link to company size. The Committee recognises that the consistency of decoupling negative tax bases from company size could have a negative effect on some small and medium-sized enterprises but believes that the effect on these companies could be offset to a greater extent by the elimination of the tax on business activities.

With regard to taxes on the digital economy and emerging activities, the white paper emphasises the growing importance of online activity. The huge expansion of e-commerce in Spain is associated with a significant trade

deficit; digital platforms are proliferating in many economic sectors, and new digital business models and disruptive technologies (use of data, cloud-based work) are on the rise. Multiple tax-related challenges arise in the context of digitalisation: activities carried out without a physical presence in a particular jurisdiction; connection problems for residence-based taxation; growth of cross-border trade and cloud-based activities/services; and problems with the registration and valuation of certain assets.

Technological innovation and digitisation facilitate the international mobility of tax bases, leading to their erosion and affecting burden sharing. To uphold the principles of efficiency and equity, it is necessary to ensure that the digital economy competes with the traditional economy under equal terms and opportunities, thereby ensuring a level playing field. The white paper therefore proposes, among other measures, simplifying the fulfilment of administrative and tax obligations and intensifying international coordination.

With regard to emerging activities, the white paper highlights Spain's deficit of entrepreneurship and innovative activity as compared to other countries and proposes a series of measures aimed at stimulating and supporting the processes of creating and expanding new companies, promoting digital transformation and the appropriate incorporation of remote work into business activities, and using incentives – assessed on an ongoing basis – to stimulate and facilitate innovation and entrepreneurship. Moreover, the white paper proposes applying specific measures for startups and innovative companies, simplifying the tax system through the use of a "one-stop shop" to facilitate relations between new companies and the various tax administrations, and reducing tax compliance costs, for example by establishing a VAT exemption.

Regarding wealth taxation, the white paper notes the trend towards wealth concentration and the benefits of maintaining taxes aimed at mitigating this process, while also

acknowledging the existence of various types of tax on the holding and transfer of wealth, both in the national tax system and in the realm of local or devolved taxes. In light of this situation, in keeping with the most recent recommendations of the IMF and the OECD, the white paper calls for some type of taxation on wealth to be maintained for reasons of equality and efficiency, while noting that this end can be achieved via various types of tax. Regarding existing taxes, the report proposes reforming some application rules that have become obsolete.

With regard to the wealth tax, the white paper proposes reducing rates, maintaining the joint limit with personal income tax (with the possibility of applying certain adjustments), making various improvements to the criteria for valuing assets and debts, and applying measures to prevent the offshoring of tax bases and the use of companies or crypto-assets to avoid taxation. Regarding the inheritance and gift tax, the white paper proposes reducing the number of tax brackets and rates, broadening the tax base and raising the exempted minimum. The position of Prof. Rubio and other specialists on the extinction of the wealth tax is well known. The white paper delves into this issue and defends the existence of some form of wealth taxation, which can be found in many countries in a wide variety of forms, often integrated within the personal income tax.

Finally, the white paper addresses the problem of the marked differences between Spain's autonomous communities. After noting that, from an efficiency perspective, wealth taxation should not have been decentralised, the report argues that the differences in effective taxation pose serious problems with regard to guaranteeing the horizontal and vertical equity of the system. The white paper then provides lawmakers with a series of possible alternatives for jurisdictional organisation and argues for the establishment of a minimum tax to limit downward tax competition and try to ensure a balance between the principles of autonomy, efficiency and equity.

In conclusion, the key points of the white paper discussed in this article can be summed up as follows:

- * Tax reform should always be based on the public spending that needs to be financed. The legislature defines the basic features of the welfare model; the tax system must strive to guarantee funding for the expenditures approved by the legislature. Hence the need to apply appropriate evaluation methods both for spending programmes and for the corresponding public revenue or fiscal expenditure programmes. Evaluation should be independent, ongoing and effective, in the sense of monitoring the performance of the various instruments applied and validating or eliminating said instruments on the basis of the result of the evaluation. In any case, the objective of the reform should not be to achieve a particular level of tax burden, but rather to match revenues to the expenditures in need of funding.

- * The tax system should be analysed holistically, taking an integrated perspective on the various taxes – state, regional and local – and reform proposals. From this perspective, the processes of tax integration in Europe and at the international or global level are of paramount importance. In addition, reforms must take into account the intensity of the technological and demographic changes we are facing and proposals should be adapted accordingly.

- * The main objective of any reform should be to guarantee the sufficiency and sustainability of finances in the long term. This entails controlling public debt, ensuring the equity of the system, and monitoring the redistributive effects of a 21st-century tax system in order to address the growing inequality and concentration of wealth seen in recent years. The tax system must ensure equity through direct taxation and, in particular, limit excessive taxation of wages.

- * In comparison to other countries, the data show that Spain needs to increase the revenue-raising capacity of its public sector (given the size of the country's structural

deficit, debt and expenditure demands). To ensure the long-term adequacy and sustainability of Spain's finances, it is necessary to implement a reform strategy focused on broadening tax bases.

- * Although the sustainability of the system must be based on the criteria of economic efficiency and stable growth, in the current situation, we must bear in mind complementary extrafiscal objectives such as environmental preservation, the health of the population, and the essential extension of the tax system to the digital economy (levelling the playing field) and to emerging economic activities.

- * Finally, the white paper advocates applying the principle of generality as a necessary requirement in an advanced democratic system wherein citizens recognise and accept the need for a strong public sector to properly manage social expenditure, monitor its adequacy and guarantee the participation of "everyone" (as stated in Article 31 of the Spanish Constitution) in financing expenditures, in accordance with each person's economic capacity. Moreover, the white paper understands that lawmakers must put forth viable reform proposals that can be understood and accepted by the public, and that this justifies a gradual, phased approach. The application of the agreed reforms must take into account the social and economic context, be designed with gradual criteria, and be subject to systematic and well-coordinated planning, with all the costs that this entails. As the *Mirrlees Review* (2011) noted: "There are costs associated with change. But there are also costs associated with keeping a poorly designed system in place." (p. 49)



JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Comments on the Expert Committee's White Paper on Tax Reform in Spain (2022)

Against a backdrop of great uncertainty, the Spanish Ministry of Finance set up an official Expert Committee in 2021 to prepare a review of the nation's tax system. The Committee's final report, delivered in February 2022, provided an assessment of the Spanish tax system and provided some recommendations regarding the most appropriate way forward. I believe, *a priori*, that our tax system should be **committed to renewed taxes with coherent objectives, within a revenue system characterised by a stable structure of basic taxes and the avoidance of schemes with questionable impact on revenue generation. The system should be well organised and coordinated with the regional administrations, with the ultimate goal of collaborating on economic growth and the creation of stable, high-quality employment. It must also account for the current inflationary context of the global economy, which may condition the implementation of some of the proposals put forth in the white paper.**

The report rightly considers it necessary to consolidate the recovery before initiating reforms to boost revenue. It calls for "gradualism" in the implementation of measures, although it also points out the need for "early announcement" of proposals in order to smooth out any temporal distortions that might arise in the decisions of economic agents. In the diagnosis section, rather than justifying expenditure, which is taken as an exogenous variable, I believe the report should have examined, in some depth, the level of the possible and desirable welfare state that the Spanish public can afford. In the report, proposals on tax increases are addressed immediately, without considering, from an expenditure perspective, the need for plans to rebalance the budget. In this sense, on the basis of Spain's deficit figures and debt-to-GDP ratio, the white paper concludes that defining a fiscal consolidation strategy is an urgent task that requires a combination of spending adjustments and tax increases "in the proportion deemed preferable", although it goes on to state that, "from a comparative perspective, the data suggest that the larger Spanish public deficit is largely attributable to

what is happening on the revenue side". This statement is questionable, given that the economic crisis has raised the tax burden in Spain, thanks to a disproportionate decrease in GDP compared to tax and social security collection, a circumstance that has been exacerbated by the effects of inflation and cold progressivity. We must also remember that tax burden figures alone are not very representative, as they do not account for differences in per capita income among countries, making it necessary to base our comparisons on other indicators – for example, "tax effort".

I share the general philosophy of the white paper, which states that its proposals are oriented towards avoiding the distortions caused by income and consumption taxes on the relative prices of the factors of production, favouring the broadening of tax bases and economic growth, eliminating tax discrimination (i.e., incentives) and compensating lower-income households affected by the changes via transfers – a handy expedient that is overused in order to justify certain proposals without conducting the necessary assessments of the same. By way of example, it is worth mentioning the conversion of the earned-income reduction into a refundable deduction on the tax liability – i.e., an item that could operate as a public subsidy to taxpayers in cases of low income. However, it is also used to justify the implementation of certain environmental taxation measures, due to their possible regressive effects.

The remainder of this article will be devoted to the main lines of argument that any debate on comprehensive tax reform must address, interspersed with comments on the proposals put forth in the white paper:

- 1. Creating an attractive tax environment for international investment.** Taxation has a decisive effect on the structure and financing of investments. While good taxation does not necessarily encourage investment in a given jurisdiction, poor taxation or taxation that is not coordinated with the environment clearly discourages it. In

this regard, in the section of the white paper on the digital economy and emerging activities, the proposals on tax residence in Spain are of particular interest. The experts call for the criteria in Article 9.1 of the Personal Income Tax Law to be revamped, bringing them more in line with those applicable in agreements to avoid double taxation in the event of dual residence conflicts. The proposal on the special personal income tax scheme for workers posted to Spanish territory ("impatriates") is concerning, given the fact that countries such as Portugal and Italy present significant international tax competition in this regard.

2. Incentivising participation in the labour market and selectively reducing the individual tax burden. The tax system should encourage more people to participate in the labour market and further reduce the tax gap, i.e., the difference between the net wage received by the worker and the total labour cost to the company. Measures aimed at increasing social security contributions, for example to finance pensions, are, in my view, misguided.

3. Encouraging savings and investment. From a theoretical standpoint, any tax reform must consider, as a central element, the encouragement of savings as a basis for the capitalisation of the productive system. Savings finance physical capital, complement human capital formation and bolster the economic stability of social agents. The white paper makes few proposals on the incorporation and development of fiscal measures to promote personal and corporate savings or investment. The most noteworthy proposals are focused on energy transition and environmental sustainability. For example, the report proposes introducing, for a 10-year period, accelerated or free depreciation schemes for assets that contribute to these processes. It also proposes including, within the scope of R&D&I deductions on the corporate tax, software projects linked to big data, artificial intelligence or industry 4.0, as well as expenses and investments linked to the priority areas financed by the NextGenerationEU

programme (digitalisation, environment and health). However, since this incentive focuses on technology-oriented companies that, due to market competition, are obliged to make such investments even in the absence of such an incentive, does it make sense to propose this type of tax benefit as a general rule, or should it be limited to specific sectors or types of companies, given the impact on revenue collection?

4. Supporting families as an element of social structuring and stability. It is clear that family burdens substantially modify the economic situation of individuals. Family size, number of minor or adult dependents, disability and age of taxpayers and dependents must therefore remain as elements of adjustment in the tax system for reasons not only of equity but also of efficiency, given the impending inflationary context, which will necessitate a review as a result of diminishing household purchasing power and changes in household consumption patterns. In light of the ageing of the Spanish population and the foreseeable financial difficulties of the pension system, it would be advisable to reformulate the tax incentives for dependency situations and pension plans, especially by promoting company plans, which are insufficiently developed.

5. Developing a base-broadening policy with a temporary reduction in corporate tax rates. Given the cyclical behaviour of the corporate tax, it is essential to develop measures that will help to boost productivity and incentivise economic growth. According to the expert analysis, the revenue raised by the corporate tax is presumed to be insufficient, without duly considering various ratios suggesting that the revenue is, in fact, in line with the reality of our economy – in other words, it is grounded in real profit levels, given the negative tax bases pending compensation since the 2008 crisis.

That said, it is fundamental to align nominal tax rates and increase effective tax rates in order to bring our taxation

in line with that of our European Union (EU) partners. The white paper recommends maintaining the current system of determining corporate tax bases using the accounting result and applying off-balance-sheet adjustments, albeit reducing their number in order to simplify the system, while also adopting an ongoing evaluation of the effectiveness of tax benefits, including special tax schemes. However, the proposal to tighten requirements for the exemption of the percentage of shares held in an entity generating exempt income abroad is worrying, as this is a measure that penalises Spain in comparison to other jurisdictions as a location for entities receiving dividends and capital gains, such as entities holding foreign securities. The proposal to tighten the rules around the compensation of negative tax bases – justified by the negative revenue-generating effects that have been dragging on since the 2008 crisis – is also cause for concern. We must remember that the persistence of these effects today is due to limitations on the compensation of negative tax bases in the recent past.

As a complement to the aforementioned proposals, the fight against international tax fraud via strict control of major taxpayers, more effective control of cross-border transactions and better coordination among tax administrations will help to enhance the revenue-generating effect of the corporate tax. The white paper calls for increased coordination of the tax within the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the EU (Anti-Tax Avoidance Directive, BEPS and BEPS 2.0). In any case, the creation of selective taxes on certain activities, such as financial or digital activities, should be reconsidered in light of international developments in the harmonisation of corporate taxation through the implementation of BEPS Pillars 1 and 2.

6. Close monitoring of the relationship between direct and indirect taxation. Although we should not, in principle, be overly concerned about a tax mix wherein indirect taxes slightly exceed direct taxes, given that the

latter generate greater distortionary effects and have a more immediate impact on fundamental economic behaviour, from an equity standpoint they may have negative effects. This is especially true against the backdrop of a recovery of inflation rates in the Spanish economy to an extent not seen in the past 20 years. The report proposes as an ultimate objective a “simplified”, single-rate VAT, applied to as broad a tax base as possible, in order to avoid distortions in the behaviour of citizens and businesses. As a substitute for reduced rates, and in order to mitigate the cost of essential goods, benefits for low-income people are envisaged. The proposals for a comprehensive review of exemptions are also extremely interesting. Equally promising is the idea of gradually suppressing special schemes, particularly the simplified scheme, in line with the proposal to abolish the objective assessment scheme in personal income tax.

In any case, the possibility of using VAT rates for this purpose – always with attention to timing and inflationary impact – should not be overlooked as a formula for financing future pensions.

7. Incorporating environmental taxation. Spain is significantly behind in the design and development of general environmental taxes. Effort thus far have encompassed a wide range of unfocused and unconnected taxes implemented by the autonomous communities, generating a systemic complexity that penalises onshoring and the development of many business activities. In my opinion, this is the section of the white paper that contains the most innovative contributions. The report suggests a sensible range of actions, but with the risk of generating substantial changes in behaviour and investment, necessitating the estimation of distributive impacts and impacts on business competitiveness. In any event, the report recognises that the measures, some of which are very tough, should not be applied immediately. This aspect is worth highlighting because, in the current global economic climate, with soaring energy prices, galloping

inflation and supply problems, these measures could generate certain disturbances and social rejection among the broad groups affected by this type of taxation.

8. Comprehensively reviewing the role, foundations and organisation of wealth taxation in Spain. Tax benefits and possibilities of tax avoidance have caused taxes on wealth and wealth transfer to become, in effect, levies on small property owners and the middle classes. Reality confirms the need to review the main types of wealth taxation.

Given the need to share fiscal resources between the central government and the autonomous communities, it seems reasonable that personal wealth taxation should be assigned to the latter. It should be noted, however, that wealth taxation has little revenue-raising capacity in relation to the basic taxes levied on income and consumption, as well as other possible general taxes that could be applied in the future. Nevertheless, a greater degree of tax harmonisation between autonomous communities, likely imposed by the central government, would be welcome as a means of preventing strategic behaviour by taxpayers seeking to avoid taxes through changes of residence. This issue is particularly serious in the case of inheritance, where it seems reasonable to establish a minimum tax to prevent a rush to fully scale back the inheritance tax, which is not justified either for reasons of revenue sufficiency or for reasons of efficiency and intergenerational equity. In short, I agree with the report's call for the simplification and reduction of inheritance tax rates, within the framework of some degree of coordination of tax bases and rates throughout Spain. With regard to the wealth tax, my opinion is that it should be eliminated, as such a tax is unrecognisable in most EU countries and generates problems of double taxation, tax equity and confiscation in some significant cases.

9. Tax reform, especially in the area of wealth taxation, should be considered in the context of an in-depth reform of

regional and local financing, with the aim of providing autonomous communities and municipalities with greater autonomy and making them more transparent and visible to the public, while at the same time setting rigid budgetary restrictions for these jurisdictions. In this area, I support the proposal to eliminate the tax on business activities, as it is a type of tax characterised by a fixed-rate objective charge, archaic in design and with an excessive impact on location and investment decisions. A fiscal alternative – some form of local taxation on corporate profits, as is the case in several EU countries – should be considered.

10. Developing the tax administration as a fundamental instrument for achieving a higher degree of tax compliance. On this front, the white paper returns to issues raised in numerous studies on the need to reconcile tax compliance with a friendlier and more approachable tax administration. Key proposals include the creation of a permanent tax compliance analysis unit, the reinforcement of the revenue service's human and material resources, greater emphasis on preventive controls and voluntary compliance, and the reduction of penalties for minor errors or non-compliance, in addition to the intensification of tax education and the enhancement of legal certainty by better defining administrative criteria. Of particular interest is the white paper's insistence on the need to reduce litigation by encouraging the use of agreed tax audit reports and promoting arbitration mechanisms for dispute resolution.

This list of 10 basic actions summarises what I consider to be the most important proposals set forth in the white paper, with all their pros and cons. Together they form the core of an in-depth fiscal reform project that should begin right away, in an orderly and well-planned manner, against the backdrop of crucial and sorely needed structural reforms for the Spanish economy and society.

It is time to move from theory to practice.

Authors

**Esteller-Moré, Alejandro**

Alejandro Esteller-Moré holds a Bachelor and PhD in Economics from the University of Barcelona (UB), where he received an Extraordinary Award and the José Manuel Blecua Prize from the university's board of trustees, as well as a Master in Economics from the University of Essex in the United Kingdom, where he received the Leatherland Book Prize. He is a Professor of Economics at the UB, a researcher and governing council member at the IEB, and director of the IEB Research Programme on Tax Systems Analysis. His research has appeared in *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, *Review of Income and Wealth*, *National Tax Journal* and *Economics of Governance*, among other journals. He led a project to estimate the tax gap for Catalonia's devolved taxes and participated in a study on the determinants of the VAT gap commissioned by the European Commission. He is an associate editor at the *Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales* and a member of the editorial board of *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.

**Kopczuk, Wojciech**

Wojciech Kopczuk is a Professor of Economics and International and Public Affairs at Columbia University. He is affiliated with the National Bureau of Economic Research (NBER) and the Centre for Economic Policy Research (CEPR). He holds a PhD in Economics from the University of Michigan and an MSc in Computer Science from Warsaw University. He is the current president of the International Institute of the Public Finance, editor-in-chief of the *Journal of Public Economics*, and a member of editorial boards of a number of other journals. His research areas are economics of tax policy (including income tax, taxation of gifts, estates and inheritances, business taxation and tax administration) as well as income and wealth inequality. His research has been published in numerous academic journals, including the *American Economic Review*, the *Quarterly Journal of Economics*, the *Journal of Political Economy* and the *Review of Economic Studies*.

**Rubio Guerrero, Juan José**

Juan José Rubio Guerrero holds a PhD in Economics and Business Studies from the Complutense University of Madrid (UCM), where he received an Extraordinary PhD Award. He is a university professor in the field of applied economics, specialising in public finance and business taxation. He has served as director of the Department of Applied Economics VI at the UCM and vice-rector and dean of the University of Castilla-La Mancha. He has participated in five expert committees created by the Spanish Ministry of Finance for the reform of regional and local financing models, the personal income tax and the General Taxation Law. He has published more than 20 books and monographs, as well as more than 100 articles in scholarly journals on economic, financial and fiscal topics. He has served as an international consultant to the World Bank and the International Monetary Fund, providing technical assistance and implementing training and budgeting systems. From 2000 to 2004, he served as director general of the Institute for Fiscal Studies at the Spanish Ministry of Finance. He is a member of the Academy of Social Sciences and Humanities of Castilla-La Mancha. His research focuses primarily on tax policy, fiscal federalism and international taxation.

**Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús**

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell is a Professor Emeritus of Applied Economics (Public Finance) at Rey Juan Carlos University in Madrid. He has taught economics and finance at the Complutense University of Madrid (UCM) and at the University of Salamanca. He was the director of the Institute for Fiscal Studies from 2004 to 2008. He is an associate researcher and fellow at Canada's Centre for Interuniversity Research and Analysis of Organisations (CIRANO), where he conducted research during the 2012-2013 academic year. He has supervised 16 doctoral theses and published numerous books, reports and journal articles. His fields of specialisation are the analysis of the economic effects of public sector action, including the study of public policies, the tax system, income distribution and redistribution, and the decentralised perspective of state activity. He has also served as a consultant to the European Union. He currently directs the laboratory at the Alternativas Foundation. He chaired the Expert Committee on Tax Reform from April 2021 to March 2022.

Reforma fiscal: presente y futuro

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; las políticas públicas; y la sostenibilidad energética.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Cataluña, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (en la que colaboran la Caixa, Saba, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputación de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas y el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona. También acoge la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB (financiada por la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental) y la Cátedra UB en Economía Urbana Ciudad de Barcelona.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar el IEB Report que el lector tiene en sus manos.

Las opiniones expresadas en el Informe no reflejan las opiniones del IEB.

Más información www.ieb.ub.edu



ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Reforma fiscal e información

En 2013, se editó un *IEB Report* sobre reforma fiscal que llevaba por subtítulo “El garaje se ha quedado pequeño y hay que reorganizarlo”, a partir de una analogía de Lawrence Summers sobre la evolución de un sistema fiscal. Casi diez años después, se vuelve a plantear esta necesidad. Durante este tiempo, se han publicado dos informes de reforma de nuestro sistema fiscal: el denominado Informe Lagares (2014)¹ y ahora el *Libro blanco sobre la reforma tributaria* (LB) (2022),² que casi dobla en extensión al primero. Los graves problemas medioambientales y la crisis energética, la digitalización de la economía o la mayor importancia que han adquirido las desigualdades de renta y de riqueza, entre otros motivos, justifican esa mayor extensión, aparte del diagnóstico cuantitativo que hace el LB (2022) sobre nuestras finanzas públicas.

El objeto de este *IEB Report* es revisar los contenidos del LB (2022) a partir de tres contribuciones. Más allá del contenido del LB (2022), la primera de ellas, a cargo del profesor Kopczuk, trata de manera singular del papel redistributivo del sector público. Al respecto, plantea dos opciones: una es el diseño y la aplicación de un sistema fiscal progresivo, y la otra es separar la redistribución de la imposición o, mejor dicho, dar menos peso a la progresividad impositiva, de modo que los programas de asistencia social y de aseguramiento persigan ese objetivo a partir de la recaudación impositiva. Sobre la base de la experiencia comparada y de los resultados observados en diversos países, concluye que **los sistemas que tienen éxito en redistribuir se caracterizan por** 1) un elevado nivel de recaudación, 2) que se gasta favoreciendo muy especialmente a las clases más desfavorecidas, pero 3) financiado con impuestos relativamente proporcionales, lo cual incluye un elevado nivel de presión fiscal sobre las clases medias y moderados niveles de progresividad fiscal en los tramos superiores. Sin duda, toda una declaración de intenciones y una guía que puede complementar las recomendaciones del LB, pues, dada la naturaleza del mandato recibido, los autores del LB se centraron principalmente en la primera de las dos opciones planteadas por Kopczuk.

¹ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

² https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

Precisamente la contribución del profesor Ruiz-Huerta, presidente del LB (2022), resume el contenido del informe, cuya principal recomendación a partir del diagnóstico que hacen de nuestro sistema fiscal es la **necesidad de ampliar las bases tributarias de las distintas figuras impositivas**. Aunque, como hemos dicho, el LB (2022) centra principalmente su análisis en el sistema fiscal, contiene también propuestas interesantes sobre la puesta en marcha de **créditos reembolsables**, ya sea para paliar situaciones de pobreza, para compensar el impacto negativo de modificaciones fiscales o incluso para incentivar la participación en el mercado laboral. A partir de ahí, la contribución de Ruiz-Huerta repasa los principales aspectos de las propuestas relacionadas con la imposición medioambiental, la imposición societaria, imposición y digitalización y actividades emergentes, así como la imposición patrimonial. De sus conclusiones, me gustaría destacar la afirmación siguiente: “... el LB entiende que el legislador debe llevar a cabo propuestas viables de reforma, que sean comprendidas y aceptadas por los ciudadanos...” Más adelante volveremos sobre este punto.

La tercera de las contribuciones es la del profesor Rubio-Guerrero. A partir de su conocimiento del sistema fiscal español, complementa la aportación del profesor Ruiz-Huerta. De entrada, deja clara su postura sobre cuál debería ser el **marco del sistema fiscal**: una estructura estable, que evitara ocurrencias fiscales de dudoso efecto recaudatorio, coordinada con las administraciones territoriales, y que coadyuvara al crecimiento económico y a la generación de empleo estable. De nuevo, es esta una clara declaración de intenciones. A partir de ahí, Rubio-Guerrero desarrolla un **decálogo de las grandes líneas argumentales** para un debate sobre una reforma tributaria integral, entre las cuales, conforme a su postura inicial, se incluyen la creación de un entorno fiscal atractivo a la inversión internacional, la incentivación de la participación en el mercado de trabajo y la reducción de la carga fiscal individual, el apoyo a la familia como elemento de vertebración y de estabilidad social o el desarrollo de la Administración tributaria como instrumento fundamental para lograr un mayor grado de cumplimiento tributario.

Antes, hemos citado la afirmación del profesor Ruiz-Huerta de que, para ser viable, cualquier reforma fiscal debe ser

comprendida y aceptada por la ciudadanía. Por tanto, una condición necesaria para su viabilidad es el conocimiento fiscal. Sobre este aspecto, quisiera aportar alguna información adicional.

- Como hemos dicho al principio de este editorial, uno de los principales valores añadidos del LB (2022) es el diagnóstico de la situación actual de las finanzas públicas de nuestro país. De este, se concluye que **nuestro sector público presenta un déficit estructural**, cuya corrección debería abordarse, a más tardar, a medio plazo. Ello implica tener que decidir entre un menor peso del sector público (menos gasto) o su mantenimiento (más impuestos). Y esta decisión debe tomarla la sociedad española. ¿Qué demanda nuestra sociedad?

En Durán y Esteller (2022), analizamos, en concreto, la demanda de redistribución. De ese análisis, se concluye que nuestra demanda es de las más intensas entre los estados de la UE,³ al tiempo que somos uno de los países donde el sector público reduce en una menor medida las desigualdades iniciales. Por tanto, parece que, al menos en este ámbito, **la demanda social no apunta en la línea de reducir el peso del sector público**; cuestión distinta es, como plantea Kopczuk, si la redistribución ha de realizarse directamente por el lado del gasto o por el del ingreso.

2.1. Idealmente, las políticas públicas –incluyendo el nivel de impuestos– deben basarse en las demandas ciudadanas. Pero ¿qué sucede si la demanda social se forma a partir de una información incorrecta? Veamos el gráfico 1. En una encuesta *online* a 2.000 individuos, realizada en mayo de 2020, se les preguntaba cuál era el nivel de presión fiscal (recau-

dación de impuestos como porcentaje del PIB) en España.⁴ El 31,05% acertaron en el rango; ello es compatible con el hecho de que el 14,23% creen que el nivel de presión fiscal es superior al 55% y que el 8,14% creen que se sitúa por debajo del 25%. O, dicho de otra manera, hay un porcentaje no desdeñable de la población española (por ejemplo, $14,23 + 8,14 = 22,37\%$) que tiene una información totalmente distorsionada sobre el peso real de los impuestos.

¿Se distribuye ese sesgo de manera aleatoria o lo podemos condicionar, por ejemplo, a la ideología revelada por el encuestado? Eso es lo que pretenden mostrar los gráficos 2 y 3. Fijémonos en que los individuos de izquierdas tienden a infravalorar la presión fiscal real más que los de derechas:⁵ el 42,491% (9,001+33,49%) vs. el 31,384% (4,684+26,7%) y, a la inversa, los individuos de izquierdas tienden a sobrevalorar menos la presión fiscal real: el 27,16% (14,42+12,74%) vs. el 31,15% (18,97+12,18%). En definitiva, no sólo es el hecho de que **la política fiscal se tenga que diseñar en un contexto en que el nivel informativo de la población es escaso** (acierto del 31,05% para el conjunto de la población), **sino que los grupos electorales tienen una base informativa sesgada en sentidos opuestos, lo**

³ De manera similar, en Del Amo et al. (2022), a partir de los microdatos de la European Social Survey (ola de 2018), constatamos que, en relación con el resto de los estados miembros de la UE, España es de los países donde la preocupación medioambiental es mayor. Ello se puede interpretar como una mayor demanda de intervención pública en este campo, incluyendo la imposición medioambiental.

⁴ De acuerdo con la información de Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en>), el nivel de presión fiscal en España se situaba en el 41,5% (39,3%) en 2020 (2019). Dado que es normal que el encuestado no sepa el valor puntual, se le ofreció un rango de valores, en que el intervalo –creemos que suficientemente amplio– de 36-45% era la respuesta correcta.

⁵ Se trata de un análisis univariante, de manera que otras características determinantes de ser de izquierdas o de derechas pueden estar jugando un papel indirecto en los sesgos. Esta es una línea de investigación que estamos desarrollando con José M.ª Durán, Riccardo Secomandi y Leo Rizzo, que incluye un análisis particular de cómo la pandemia de la COVID-19 pudo afectar el nivel informativo a partir de la explotación de olas sucesivas de la encuesta desde mayo de 2020.

Gráfico 1: Distribución de respuestas sobre el nivel de presión fiscal en España, mayo de 2020

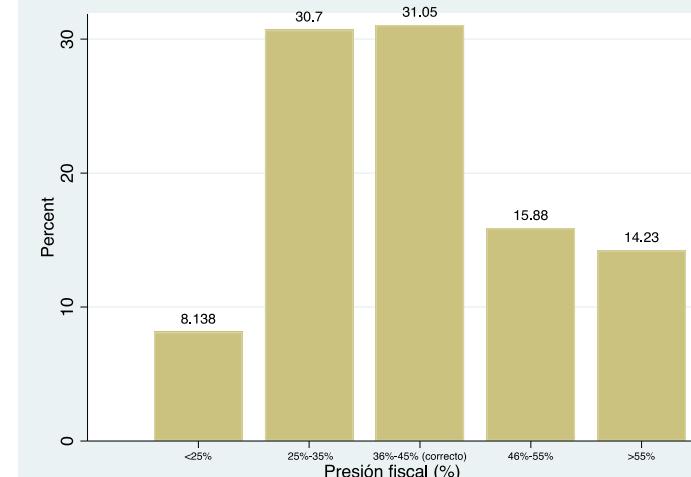
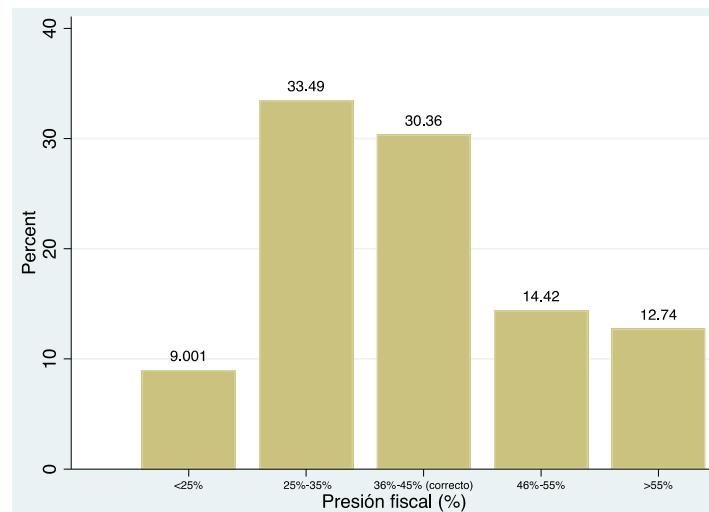


Gráfico 2: Distribución de respuestas sobre el nivel de presión fiscal en España para individuos autoidentificados como de izquierdas, mayo de 2020



cual polariza las demandas y dificulta la viabilidad de las reformas. En este contexto, no es extraño que la acometida de las políticas de ajuste estructural se dilate en el tiempo.

2.2. Uno de los aspectos comentados en las contribuciones de los profesores Ruiz-Huerta y Rubio es la dimensión territorial de nuestro sistema fiscal. Ciertamente, la descentralización puede conllevar costes, como la competencia fiscal (Foremny y Agraval, 2019), pero también beneficios: mejor adaptación, según la teoría de la imposición óptima, de los tipos a la realidad de la distribución de bases en el territorio (Esteller, 2021), o bien la mejora del proceso de rendición de cuentas. Sobre este último punto, no obstante, sorprende el poco conocimiento fiscal que tiene la sociedad española. Cuando se le plantea la cuestión de a quién paga las diversas figuras tributarias, ya sea en su totalidad al Gobierno central, al autonómico o a ambos, el porcentaje de “aciertos” es reducido. En el gráfico 4, relativo al impuesto sobre el patrimonio, este conocimiento no llega al 30% (40%) entre los ciudadanos residentes en el territorio común (foral).

En el gráfico 5, se plantea esta pregunta para el IRPF

Gráfico 3: Distribución de respuestas sobre el nivel de presión fiscal en España para individuos autoidentificados como de derechas, mayo de 2020

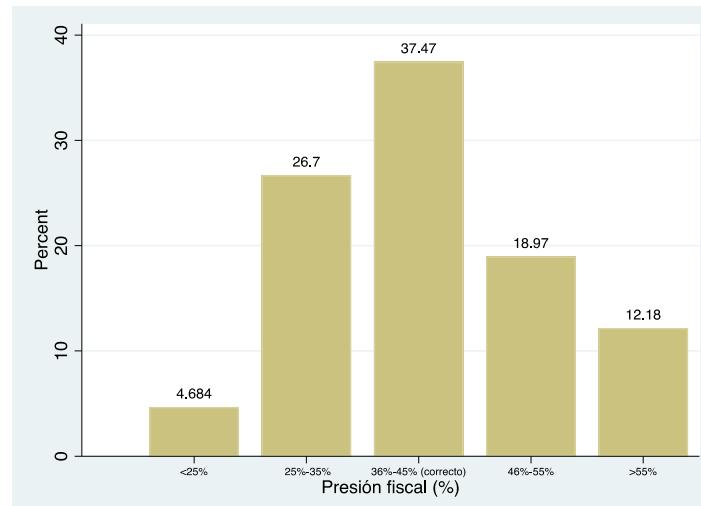


Gráfico 4: Conocimiento de la asignación del impuesto sobre el patrimonio, noviembre de 2021

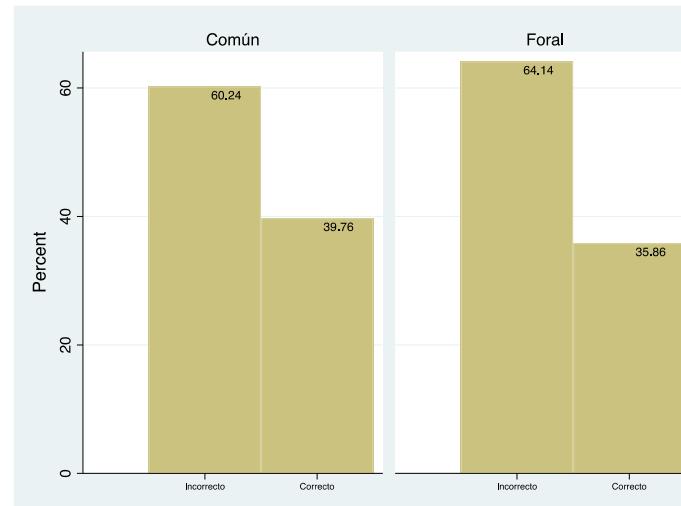
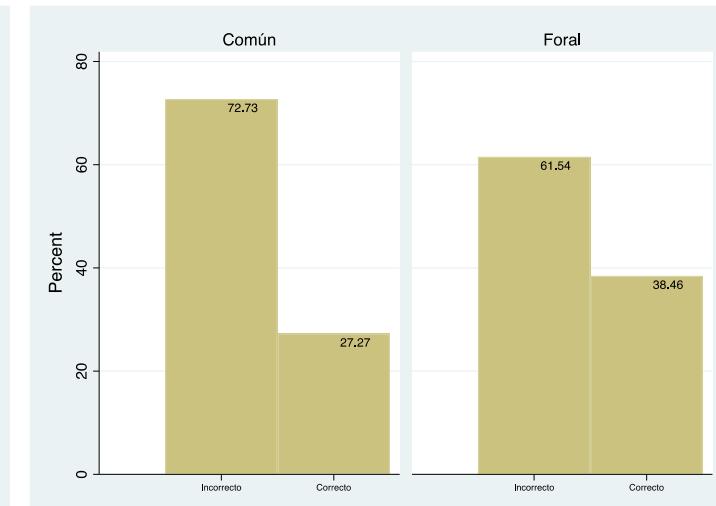


Gráfico 5: Conocimiento de la asignación del IRPF, noviembre de 2021



y el porcentaje de acierto no llega al 40%.⁶ **El bajo nivel informativo sobre la asignación impositiva pone en duda el aprovechamiento de la descentralización fiscal como mejora del proceso de rendición de cuentas de los ejecutivos autonómicos.** Ni siquiera en territorio foral la mayoría de los ciudadanos saben a quién pagan sus impuestos.

En definitiva, si una condición siquiera necesaria para la viabilidad de las reformas es el nivel de conocimiento de la sociedad española sobre nuestro sistema fiscal, queda un largo trecho por recorrer. Incrementar el nivel informativo, sin sesgos ideológicos, debería ser una prioridad. De lo contrario, es probable que de aquí a diez años el garaje que deberíamos ordenar sea incluso inaccesible.

REFERENCIAS

Agrawal, D. R.; Foremny, D. (2019): “Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms”. *The Review of Economics and Statistics*, 101, 214-232.

Del Amo, L.; Durán, J. M.; Esteller, A.; Marín, S.; Piñeiro, J. (2022): *Fiscalidad ambiental en España*. Informe para el Consejo General de Economistas de España.

Durán, J. M.; Esteller, A. (2022): “¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?” En: Ayala, L. (coord.): *Desigualdad y pacto social*. Observatorio Social de la Fundación “la Caixa”.

Esteller, A. (2021): “Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF”. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 49, 29-44.



WOJCIECH KOPCZUK
COLUMBIA UNIVERSITY

Diseño y redistribución impositiva

La mayoría de los economistas coinciden en los criterios generales que son importantes para evaluar la política impositiva. Una buena política impositiva debería ser eficiente, equitativa y simple (o quizás es mejor decir administrable). Describir la estructura general deseable del sistema impositivo no es una tarea fácil, porque la política fiscal puede responder a objetivos diferentes. Obviamente está el de simplemente obtener ingresos, pero también juega un importante papel redistributivo; además, se utiliza con frecuencia para incentivar determinados tipos de comportamiento (p. ej., I+D, hacer frente a externalidades o implementar unos objetivos paternalistas), y puede jugar un papel en la estabilización macroeconómica. En este breve artículo, ofreceremos una visión general del rol redistributivo.

Hay dos grandes maneras de pensar cómo la política tributaria puede interaccionar con la redistribución. Una es centrarse solo en la fiscalidad y postular que debería ser progresiva en sí. Este es un enfoque que resulta familiar para los economistas especializados en las finanzas públicas: la idea es gravar y transferir en función de la capacidad de pago, posiblemente como un solo sistema integrado en que el tramo más bajo de la distribución tiene una obligación tributaria negativa. Es también la línea de pensamiento que encaja de manera natural con el interés directo por reducir la desigualdad (más que simplemente aumentar el bienestar –una distinción sutil que asigna un valor independiente a la igualdad por encima del bienestar utilitarista/individual directo), porque motiva que la tributación se oriente a los ricos, acaso más allá de lo que podría considerarse eficiente en otras circunstancias.

La alternativa es separar la tributación de la redistribución, con la asistencia social y los gastos de seguros financiados utilizando los ingresos fiscales, pero centrándose menos en los aspectos distributivos que en la forma de recaudar los ingresos.

Evidentemente, los sistemas tributarios reales tienen elementos de ambos, con el impuesto sobre la renta aportando progresividad en el aspecto fiscal y la red

de asistencia es financiada por numerosas fuentes de ingresos. Como muestra la figura 1, el impuesto sobre la renta explícitamente redistributivo y, hasta cierto punto, el de sociedades representan una importante porción de los ingresos en los países de la OCDE, aunque dista mucho de ser dominante, en que España se acerca a la media y los Estados Unidos dependen más de ellos, pese a que suponen una porción menor de ingresos. En cambio, instrumentos que son por sí mismos planos o ligeramente regresivos, principalmente los impuestos indirectos, el IVA por ventas y los impuestos sobre las nóminas, representan la mayoría de los ingresos para la media de los países de la OCDE, en que España se acerca de nuevo a la media y los Estados Unidos se desvían mucho de ella. Finalmente, son muy progresivos y atraen la atención popular los impuestos de sucesiones, inmobiliarios y de patrimonio, que juegan un papel trivial por el peso que tienen en los ingresos.

Resulta un tanto paradójico que los países que hacen mucho por redistribuir dependen menos (o, en proporción a sus ingresos, mucho menos) de los instrumentos fiscales progresivos que los Estados Unidos, al tiempo que financian sus gastos en parte regresivamente. En concreto, el IVA – que ni siquiera existe en los Estados Unidos– recauda más del 9% del PIB en ingresos en Dinamarca, Nueva Zelanda, Suecia y Finlandia.

Como se observa en la figura 2, extraída de Blanchet et al. (2022), ello se traduce en un sistema tributario general menos progresivo en los países europeos de rentas altas que en los Estados Unidos, lo cual refleja el importante papel que tienen en Europa los impuestos indirectos ligeramente regresivos y unos tipos efectivos del impuesto de la renta que ya son bastante altos en los tramos bajos de la distribución (y, en general, son más planos que en los Estados Unidos).

De estas observaciones, deduzco que los sistemas redistributivos que tienen éxito implican: 1) una alta porción de impuestos, que 2) se utilizan para gastar muy

progresivamente, pero 3) que se financian en general de una manera razonablemente plana, utilizando unos impuestos que impactan en la clase media con una progresividad moderada solo en el tramo más alto.

Creo que ello refleja una decisión pragmática, motivada por las características fundamentales de las diferentes fuentes de tributación. Cada instrumento fiscal tiene sus problemas, pero el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos sobre las nóminas se recaudan dependiendo de las empresas, principalmente grandes empresas, y unas bases imponibles que reflejan ampliamente transacciones con flujos de información redundante que se prestan a reportes de información efectiva: salarios y ventas B2B. Esto los hace eficientes y administrables. La tributación sobre la renta personal va bien cuando persigue los rendimientos del trabajo, pero empieza a presentar problemas prácticos cuando se extiende a las empresas, a los ingresos de capital, a las rentas y aún más al patrimonio. Observar y gravar estas otras fuentes de recursos es importante si queremos redistribuir a través del sistema tributario y adaptar la obligación tributaria a la “capacidad de pago”, pero es justo aquí cuando comienzan a aflorar algunos problemas prácticos relacionados con el timing y la realización de los ingresos, su localización, asignación a los propietarios finales, valoración y liquidez, porque la mayoría de las veces para ampliar el sistema tributario en esta dirección es preciso ir más allá de las transacciones observables del mercado. La progresividad moderada del impuesto sobre la renta es una respuesta para abordar las consecuencias reales de los problemas que supone medir, localizar y gravar las rentas de forma integral.

Las empresas tienen un gran peso en cualquier sistema tributario. Un impuesto sobre sociedades que no esté integrado con el impuesto sobre la renta personal es un intento solo aproximado de lograr la progresividad (puesto que los accionistas tienden a ser más ricos), pero sin interaccionar de cerca con los impuestos a la renta que pagan los propietarios

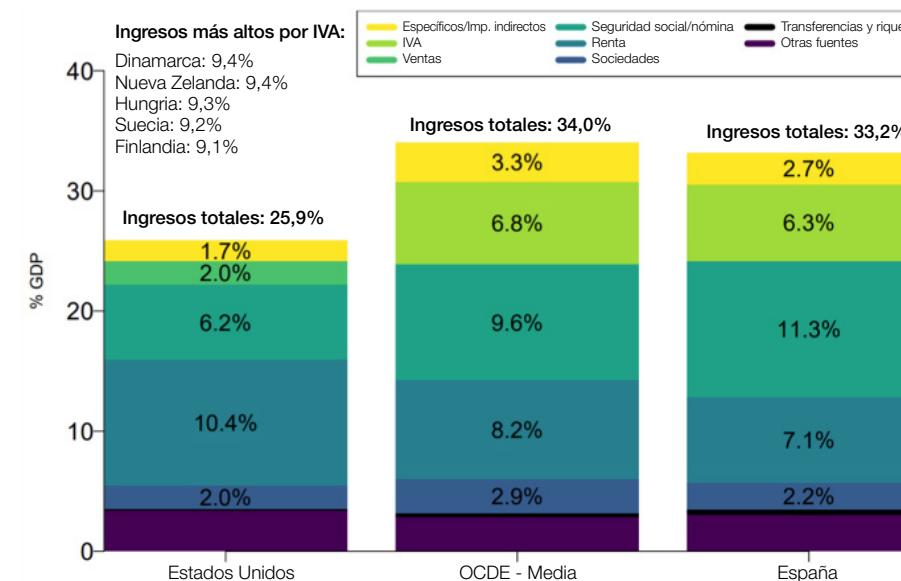
finales. Una solución potencialmente más progresiva es gravar los ingresos empresariales como ingresos individuales –que se conoce como método “de traslación” en los Estados Unidos [véase Kopczuk y Zwick (2020) para un debate más a fondo]. Sin embargo, esa solución es problemática para las empresas cotizadas y las empresas cuyos propietarios son extranjeros o institucionales, de modo que, en la práctica, los beneficios de las grandes empresas deben gravarse a través de un impuesto de sociedades, de un modo poco vinculado con la renta individual.

Una buena alternativa a ello es aplicar una tributación individual progresiva al consumo más que a la renta, acaso en línea con la famosa propuesta de impuesto X de Bradford (1986). Este enfoque tiene algunas ventajas administrativas y beneficios en eficiencia relacionados con la eliminación de

las distorsiones del ahorro, pero todavía no se ha aplicado a gran escala en ningún país.

Una dirección distinta es centrarse en una métrica alternativa de la capacidad de pago, como el patrimonio o las transferencias. Sáez y Zucman (2019) abogan por una variante progresiva de este impuesto, centrada en los tramos más altos. En mi opinión, expresada más extensamente en Kopczuk (2019), estas propuestas presentan algunos problemas. El impuesto sobre el patrimonio –especialmente cuando no se aplica solo a los tramos más altos– refleja un mix de consumo realizado y decisiones de ahorro, con sus correspondientes desigualdades y distorsiones. Y lo que acaso es más importante en la práctica, los impuestos sobre el patrimonio suelen tener dificultades con la observabilidad, la valoración y la liquidez de los activos, particularmente en el

Figura 1: Fuentes de ingresos en España, los Estados Unidos y la OCDE como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE (2019): Revenue Statistics for 2019. Disponible a: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

caso de la categoría que resulta clave para la progresividad: la empresa privada. Además, suelen presentarse problemas políticos cuando se amplía la base a la vivienda ocupada por los propietarios. Los enfoques prácticos para abordar estos problemas implican exenciones o un trato preferencial de los casos difíciles de gravar o componentes impopulares de la base que llevan a un sistema que introduce inequidades y distorsiones por activos cruzados, e incrementa poco los ingresos debido a su estrecha base [véase Alstadsæter et al. (2022) para un debate más a fondo y para el caso noruego]. Finalmente, el impuesto sobre el patrimonio es pariente de los impuestos sobre las rentas del capital, que se centran en el principal y se aleja de los rendimientos (y, en especial, de las rentas y rendimientos extraordinarios), lo cual plantea problemas adicionales de eficiencia y equidad.

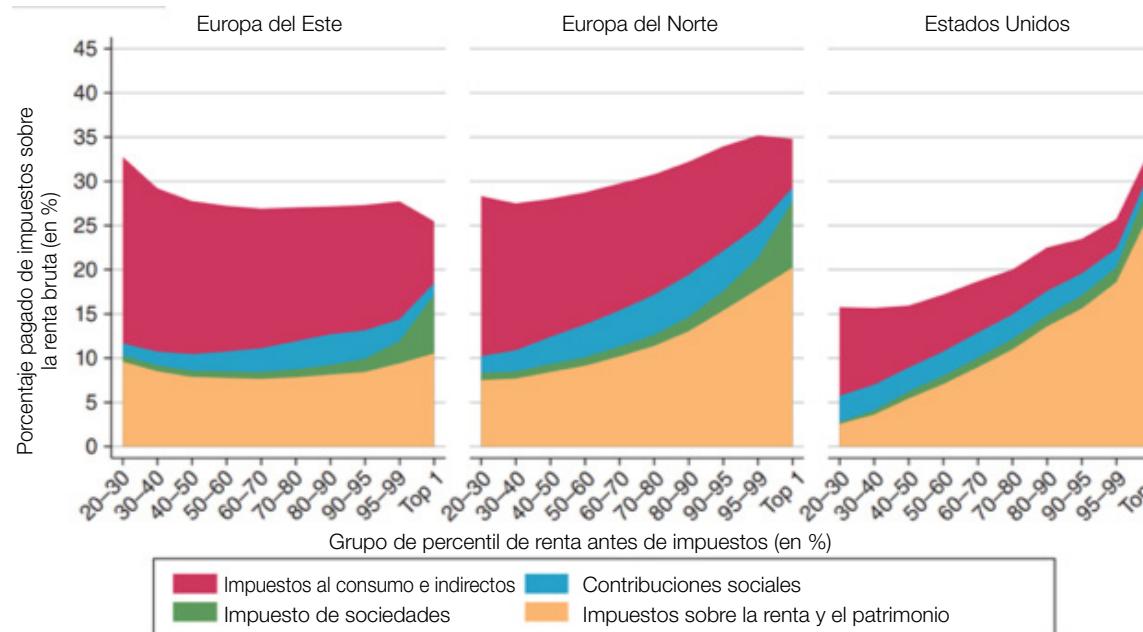
¿Significa esto que no debe utilizarse el impuesto sobre el patrimonio? La teoría económica indica efectivamente que el impuesto sobre el patrimonio es deseable cuando es único, inmediato e inesperado, porque se parece a un impuesto de suma fija. Es una tarea difícil aplicar de forma creíble un impuesto de este tipo, pero históricamente se han utilizado de forma ocasional soluciones similares a esta para financiar guerras u o gravar ganancias extraordinarias. Estas situaciones parecen ser el mejor caso para aplicar esta medida.

Este ha sido un rápido repaso de los principales temas relacionados con el rol de la política tributaria en el diseño de un sistema tributario redistributivo. Los países que tienen amplias y generosas redes de protección social recaudan

sus ingresos de formas que no son demasiado progresivas, pero que corresponden a un porcentaje bastante amplio y razonablemente plano de los ingresos globales tributados efectivamente a través de la distribución. Creo que esto refleja la dificultad administrativa general a la hora de implementar una fiscalidad agresiva, basada en la capacidad de pago. Sin embargo, si el objetivo principal es la red de seguridad y el bienestar más que centrarse simplemente en la métrica de la desigualdad, las decisiones prácticas que combinan una recaudación amplia pero no demasiado progresiva con un gasto muy progresivo son capaces de satisfacer ese objetivo.

REFERENCIAS

Figura 2: La distribución de impuestos en Europa y en los Estados Unidos (Blanchet et al., 2022)





JESÚS RUIZ-HUERTA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

El Libro Blanco para la reforma fiscal en España

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español en 2021, en el marco del programa europeo *NextGenerationEU*, incluía el objetivo de “Adaptar el sistema impositivo a la realidad del siglo xxi” y preveía la elaboración de un Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (LB). Este, preparado a lo largo de 2021 y primeros meses de 2022, fue entregado al Ministerio de Hacienda el 3 de marzo de 2022.

Los objetivos principales del LB, según se expresaba en la petición que el Gobierno cursó al Comité de Personas Expertas, eran analizar en profundidad el sistema tributario en su conjunto y “ofrecer vías para facilitar su modernización y adaptación al contexto actual, desde una perspectiva de coherencia entre las diversas figuras tributarias”. Por otra parte, además del diagnóstico de conjunto, el Gobierno pedía expresamente un análisis particular, con propuestas concretas, en cuatro áreas específicas: la imposición medioambiental, el Impuesto sobre Sociedades, la tributación de la economía digitalizada y de las actividades económicas emergentes y la armonización de la tributación patrimonial.

En la parte primera del LB (Diagnóstico general), después de exponer las serias debilidades del sistema tributario, se analizan los retos y las necesidades que condicionan y exigen su reforma: demandas de nuevos y mejores servicios públicos, atención a los problemas de desigualdad y pobreza, la emergencia climática y el envejecimiento creciente de la población y la consolidación de las cuentas públicas, en un contexto marcado por la globalización y los cambios tecnológicos. El LB recuerda que las necesidades de gasto y los elevados niveles de endeudamiento y déficit exigirían lanzar una estrategia de recortes selectivos de gastos y/o de aumento de los ingresos; en esa dirección, estudia las principales cifras de ingresos públicos, en comparación con las de los países de la UE, y, tras constatar la limitada capacidad recaudatoria del sistema, propone unas líneas básicas de reforma, a la luz de los principios tributarios básicos de una hacienda del siglo xxi.

En la contribución del profesor Rubio en este *Informe*, se señala que, en lugar de justificar el gasto “como variable exógena”, el LB debería haberse centrado en “el nivel del estado de bienestar posible y deseable para los ciudadanos españoles”. Como es obvio, no es fácil determinar ese nivel (más bien, “niveles”), ni se trata de un encargo explícito del Gobierno. No obstante, el LB insiste en la necesidad de conectar los gastos que decide el Parlamento a través de las leyes y la capacidad recaudatoria del sector público, y de extender y mejorar los sistemas de evaluación de los servicios públicos y las prestaciones monetarias. En función de la petición del Gobierno, el LB concentra su atención en la mejora del diseño del sistema tributario y de sus principales figuras.

Después de poner de manifiesto la distancia relativa de los niveles de ingresos públicos respecto a las medias europeas, se plantea la conveniencia de aumentar la capacidad recaudatoria a partir de la revisión en profundidad de las figuras tributarias, la extensión de las bases imponibles de los tributos y la ampliación de la tributación en los ámbitos infragravados (como la imposición medioambiental) o en que las nuevas realidades dificultan la aplicación de las figuras tributarias existentes (la economía digital).

El profesor Rubio cuestiona el planteamiento “inmediato de propuestas de aumento de impuestos, sin considerar, desde la perspectiva del gasto, la necesidad de desarrollar planes de reequilibrio presupuestario, desde la perspectiva de los ajustes a través del gasto”. La preocupación esencial del LB es asegurar una cobertura adecuada de los gastos, así como la mejor manera de contribuir a la consolidación fiscal, dadas las elevadas cifras de déficit estructural y de deuda pública (véase el apartado “Reforma y consolidación fiscal”, pp. 76-79). El proceso de consolidación puede articularse con distintas combinaciones de ajustes de ingresos y gastos, e incluso el documento no cierra la posibilidad de que los impuestos no se modifiquen o se reduzcan, si las preferencias colectivas así lo determinan.

En una dirección paralela, Rubio cuestiona la observación de que el déficit público español tiene que ver, sobre todo, con lo que ocurre en el lado de los ingresos, especialmente si tenemos en cuenta que “la crisis económica ha elevado la presión fiscal en España ante una caída del PIB más que proporcional respecto a la recaudación tributaria y de la Seguridad Social, circunstancia que se ha visto incrementada con los efectos de la inflación y de la progresividad en frío sobre la recaudación fiscal”. La justificación del mayor peso de los impuestos en la explicación del déficit se recoge en detalle en la página 78 del LB; además, durante este período, el déficit estructural no se ha reducido, sino que se ha incrementado. Sería necesario valorar los componentes cíclicos y estructurales del reciente aumento de los ingresos e intentar determinar si se trata de un episodio temporal o permanente. No obstante, se plantea la necesidad de incrementar el potencial recaudatorio mejorando el diseño de los impuestos, un objetivo que viene avalado por los datos disponibles de la comparación internacional. En todo caso, en la elaboración del LB, se procuró evitar centrar el debate en el nivel de presión fiscal para concentrar la atención en las necesidades de gasto (evaluadas adecuadamente), que deben financiarse a través de unos impuestos justos y eficientes. El LB no valora el nivel de estos, sino cómo un diseño inadecuado de las figuras resulta en un gravamen excesivo.

Con respecto al juicio de que las cifras de la presión fiscal son, por sí solas, poco representativas y que deberían emplearse otros indicadores, como el de “esfuerzo fiscal”, cabe señalar que la literatura académica internacional en economía pública moderna no utiliza el concepto de esfuerzo fiscal, ni tampoco lo emplean las instituciones que analizan periódicamente las finanzas públicas (OCDE, FMI o Eurostat).

En la parte final del diagnóstico, el LB insiste en que las propuestas de reforma fiscal deben adoptarse en el momento adecuado y de forma gradual, han de ser razonadas y explicadas a los ciudadanos, y deben programarse en su secuencia temporal. Adicionalmente, para abordar una dinámica de

reformas en España, es imprescindible incorporar al proceso la perspectiva territorial, tanto en el ámbito de las comunidades autónomas como en el marco internacional.

Aunque en la petición del Gobierno no se planteaba la formulación de propuestas sobre los impuestos más recaudatorios y sobre la Administración tributaria y el fraude, el Comité entendió que debía entrar en estos temas y ofrecer algunas sugerencias de reforma. La principal recomendación vinculada al diagnóstico efectuado en el LB es la necesidad de ampliar las bases tributarias de las distintas figuras impositivas. Se recomienda revisar en profundidad los beneficios fiscales, para limitar la profusión de gastos tributarios inefficientes e inequitativos y reducir el desfase con la UE en la recaudación de los grandes tributos. En relación con el IVA, en línea con las recomendaciones defendidas por la mayor parte de los especialistas, el LB sugiere la necesidad de revisar y limitar los tipos impositivos reducidos del IVA y aplicar compensaciones a los perjudicados por los cambios, así como medidas de protección de la competitividad.

Una segunda línea de recomendaciones se refiere a las vías para limitar el crecimiento de las desigualdades y la concentración excesiva de la riqueza. Además de promover algunos ajustes en la tarifa del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, principal instrumento de redistribución en el ámbito de los ingresos, el LB recomienda extender el empleo de créditos reembolsables, tanto para atender la situación de las familias con rentas bajas y combatir así la pobreza infantil, como para estimular la incorporación de los trabajadores con bajos salarios en el mercado de trabajo, o atender las compensaciones para los colectivos de rentas bajas, en caso de que se vieran perjudicados por las reformas de otros impuestos. Respecto a este punto, Rubio, al referirse al uso de tales créditos fiscales, señala que se trata de un “socorro expediente que se utiliza en demasia en el informe para justificar ciertas propuestas, sin la necesaria valoración de estas”. En mi opinión, son instrumentos ensayados en otros países, y en España, cuya utilización tiende a aumentar. Por otro lado,

el LB ofrece simulaciones de las cuantías que podrían neutralizar los efectos regresivos en las propuestas sobre el IVA (pp. 185-187) y la fiscalidad medioambiental por deciles de renta de los hogares. Y, una vez más, el documento recuerda que el alcance de estas medidas compensatorias es una decisión redistributiva que corresponde al ámbito político.

Adicionalmente, el LB plantea la necesidad de ensanchar la base del impuesto personal a través de la revisión en profundidad de las exenciones, las reducciones, las deducciones o los regímenes especiales no justificados; el mantenimiento del impuesto dual (diferenciando entre la base general y la del ahorro), y la incorporación del capital inmobiliario sobre la base del ahorro, para aumentar la neutralidad del tributo; la eliminación gradual y programada del sistema de módulos y, entre otros temas, la eventual reforma y simplificación de la obligación de declarar, y la integración progresiva entre las prestaciones sociales y el impuesto.

El diagnóstico concluye con un conjunto de reflexiones y consideraciones acerca del cumplimiento de las obligaciones tributarias y el combate contra el fraude fiscal. Después de analizar el fenómeno del fraude y constatar los problemas de percepción social y las contradicciones asociadas a él, el LB expresa la necesidad de medir adecuadamente el fraude y combatirlo decididamente, además de reforzar los recursos humanos y materiales de la Administración tributaria.

El primero de los temas objeto de atención especial en el LB se refiere al papel del sistema tributario en relación con la emergencia climática y la transición a una economía des-carbonizada. España acumula un retraso importante en el cumplimiento de sus compromisos medioambientales respecto al horizonte 2030, y ello afecta de forma singular al establecimiento de impuestos medioambientales. La fiscalidad medioambiental es un instrumento necesario para facilitar una toma de decisiones más eficiente y estimular el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias. Sin embargo, en España, la recaudación de tributos medioambientales es

muy inferior a los valores medios de la UE. El LB propone la aplicación de impuestos medioambientales en cuatro ámbitos principales: la electrificación sostenible, el transporte (los impuestos de hidrocarburos y los relacionados con los vehículos), la economía circular (el tratamiento de residuos, la extracción de áridos...) y el agua.

El informe presenta múltiples propuestas de reforma de la imposición medioambiental y plantea la urgencia de que se pongan en marcha, aunque de manera gradual, en función del marco económico y social existente en cada momento. Por otro lado, como se ha adelantado, se propone aplicar paquetes compensatorios para las personas o los sectores afectados por los nuevos impuestos.

En el campo de la imposición societaria, el LB recuerda que es importante evitar que esta se convierta en un refugio para eludir impuestos, en línea con la propuesta de directiva sobre las *shell companies*, publicada en diciembre de 2021. La recaudación en España es inferior a la de la UE-27, aunque, al menos desde la crisis de 2008, la obtención de ingresos a través de esta figura es modesta en la mayoría de los países de la UE. En el caso español, la recaudación limitada tiene que ver con la atomización del sector empresarial y su menor productividad, la acumulación de las pérdidas derivadas de la crisis anterior y la distorsión de los tipos efectivos de los grandes grupos. Como es sabido, la imposición societaria está cada vez más condicionada por los acuerdos y tratados internacionales (como el marco inclusivo de la OCDE y el G20) y las directivas europeas de obligado cumplimiento. El LB considera que la supervivencia del impuesto está vinculada hoy a los procesos de coordinación y armonización internacionales.

Las áreas prioritarias de reforma previstas en el LB se concentran en el estímulo de la inversión empresarial y la recuperación económica, así como en el fomento del crecimiento del tamaño empresarial, para conseguir aumentar la productividad. Por otro lado, se propone ampliar la base imponible, revisar los beneficios fiscales, simplificar

la aplicación del tributo y fortalecer la seguridad jurídica de los contribuyentes. Adicionalmente, las propuestas se dirigen a mejorar el conocimiento y el control de los sujetos pasivos (la sede efectiva de la dirección), así como a evitar la utilización de sociedades para eludir el pago de otros impuestos, y a revisar el régimen de las sociedades patrimoniales. Además de defender el mantenimiento del tipo general, el LB explica el significado del tipo efectivo de gravamen sobre el resultado contable y las razones de su diferencia con respecto al tipo sobre la base imponible. Se evalúan los principales beneficios fiscales y se proponen diversas mejoras, especialmente en el ámbito de los incentivos a la I+D+i, con la finalidad de estimular el esfuerzo innovador.

Con relación al juicio de Rubio sobre “la presunta insuficiencia de la recaudación actual del impuesto sobre sociedades, al no considerar correctamente las ratios que indican la adecuación de esta a la realidad de nuestra economía”, cabe señalar que se trata de uno de los puntos del LB valorado positivamente, y así se ha reconocido desde algunas organizaciones empresariales. El LB llama la atención sobre el problema que implica el hecho de que la compensación de bases imponibles negativas (BIN) reduce la recaudación actual y que, sin ella, los niveles de recaudación serían homologables a las grandes economías de la UE. Además, insiste en la necesidad de medir la tributación sobre el beneficio en España y así se reitera en distintas secciones del capítulo sobre imposición societaria.

Con relación a la propuesta de endurecer los requisitos para la exención del porcentaje de participación en la entidad que genera las rentas exentas en el exterior, a la cual alude Rubio y que, según su propia expresión, “es una medida que penaliza España frente a otras jurisdicciones”, en realidad, el documento plantea valorar la posible adopción de los requisitos existentes en otras economías como Alemania, siempre que se valoraran de manera adecuada los efectos que habrían tenido medidas recientes en ese ámbito.

Y, por lo que se refiere a la “propuesta de endurecimiento de la compensación de las bases imponibles negativas”, es necesario recordar que dicha propuesta mejora el tratamiento de las BIN para empresas que actualmente no pueden compensar el 70% de su base imponible previa a la aplicación de la reserva de capitalización y a su compensación. De ese modo, se pretende eliminar la vinculación de las BIN al tamaño empresarial. Por coherencia, se propone eliminar la franquicia de 1 millón de euros, que implica *de facto* una vinculación al tamaño empresarial. El Comité reconoce que la coherencia que supone desvincular las BIN del tamaño empresarial podría tener un efecto negativo en algunas pymes, pero considera que el efecto puede compensarse en mayor cuantía sobre estas empresas con la eliminación del impuesto sobre actividades económicas.

Respecto a los impuestos sobre la economía digitalizada y las actividades emergentes, el LB pone de manifiesto el incremento acelerado de la relevancia de la actividad digital. La enorme expansión del comercio electrónico en España muestra un significativo déficit comercial; las plataformas digitales se extienden en muchos sectores económicos y se expanden nuevos modelos de negocio digital y tecnologías disruptivas (uso de datos, trabajos en la nube). Múltiples retos tributarios se plantean en el marco de la digitalización: desarrollo de actividades sin presencia física en una jurisdicción; problemas de conexión para una tributación basada en el criterio de residencia; crecimiento del comercio transfronterizo y actividades/servicios en la nube; problemas con el registro y la valoración de determinados activos.

La innovación tecnológica y la digitalización facilitan la movilidad de las bases a escala internacional, lo cual provoca su erosión y afecta la distribución de la carga. Para defender los principios de eficiencia y equidad, es necesario asegurar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades de la economía digital con respecto a la economía tradicional, asegurando su nivelación, y para ello el LB propone, entre otras medidas, simplificar el cumplimiento de las obligacio-

nes administrativas y tributarias e intensificar la coordinación internacional.

En relación con las actividades emergentes, el documento pone de manifiesto el déficit de emprendimiento y actividad innovadora de la economía española respecto a otros países, y propone un conjunto de medidas orientadas a estimular y apoyar los procesos de creación y expansión de nuevas empresas, el fomento de la transformación digital de las empresas y la incorporación adecuada del teletrabajo en sus actividades, así como la utilización de incentivos, permanentemente evaluados, para estimular y facilitar la innovación y el emprendimiento; adicionalmente, el LB propone aplicar medidas específicas para empresas de nueva creación y para empresas innovadoras, simplificar el sistema tributario mediante la utilización de una ventanilla única para facilitar la relación de las nuevas empresas con las diferentes administraciones tributarias o reducir los costes de cumplimiento fiscal, como el establecimiento de una franquicia en el IVA.

Respecto a la imposición patrimonial, el LB constata, por un lado, la tendencia a la concentración de la riqueza y la conveniencia de mantener tributos que puedan moderar ese proceso de concentración; por otro lado, reconoce la existencia de distintas figuras que gravan la tenencia y la transmisión de la riqueza, tanto en el sistema tributario del Estado, como en el campo de los tributos cedidos o en el de los locales. Ante dicha situación, el documento defiende, en línea con las recomendaciones más recientes del FMI o de la OCDE, el mantenimiento de algún tipo de imposición sobre la riqueza por motivos de igualdad y eficiencia, aunque tal imposición pueda articularse a través de diversas figuras. En relación con los tributos actuales, se proponen algunas reformas de las normas que concretan su aplicación, que han quedado obsoletas.

Por lo que se refiere al impuesto sobre el patrimonio, se propone la reducción de los tipos de la tarifa, el mantenimiento del límite conjunto con el IRPF (con la posibilidad de aplicar

algunos ajustes), diversas mejoras en los criterios de valoración de activos y deudas y la aplicación de medidas para evitar la deslocalización internacional de las bases o el uso de sociedades y criptoactivos para eludir el impuesto. Respecto al impuesto sobre sucesiones y donaciones, el documento propone la reducción del número de tramos y de los tipos de gravamen, la extensión de la base gravable y el aumento del mínimo exento. Es conocida la posición del profesor Rubio y de una parte de los especialistas sobre la extinción del impuesto. El LB trata con detenimiento de esta cuestión, defiende la existencia de alguna imposición sobre la riqueza, como ocurre en múltiples países a través de diversas manifestaciones, en muchas ocasiones, integrada dentro del impuesto sobre la renta personal.

Por último, en lo concerniente al problema de las acusadas diferencias entre comunidades autónomas, y tras señalar que, desde una perspectiva de eficiencia, la imposición sobre la riqueza no debería haberse descentralizado, el LB constata que tales diferencias de tributación efectiva plantean serios problemas para garantizar la equidad horizontal y vertical del sistema, y propone un menú de alternativas de ordenación de competencias a escoger por el legislador, así como el establecimiento de un suelo mínimo de tributación para limitar la competencia fiscal a la baja, procurando asegurar el equilibrio entre los principios de autonomía, eficiencia y equidad.

Para finalizar, los puntos siguientes intentan sintetizar los aspectos más relevantes del LB que se presenta en las páginas anteriores:

* Cualquier reforma fiscal debe sustentarse sobre las necesidades de gastos públicos que deben financiarse. El Parlamento decide los rasgos básicos del modelo de bienestar por el que se opta y el sistema fiscal debe procurar asegurar la financiación de los gastos acordados en sede parlamentaria. Esto hace necesario aplicar los métodos de evaluación pertinentes, tanto respecto a los programas de gasto como

a los correspondientes de ingresos públicos o de gastos fiscales. La evaluación debería ser independiente, permanente y eficaz, en el sentido de controlar los resultados de los diversos instrumentos aplicados y su convalidación o supresión en función de estos. En todo caso, el nivel de presión fiscal no debe ser el objetivo de la reforma, sino el grado de adecuación de los ingresos a los gastos que han de financiarse.

* El sistema tributario ha de ser analizado en su conjunto, procurando ofrecer una perspectiva integrada de los diversos impuestos (estatales, autonómicos y locales), así como de las propuestas de reformas sugeridas. En esta perspectiva, es preciso insistir en los procesos de integración fiscal en Europa y en el ámbito internacional o global. Adicionalmente, cualquier reforma que se proponga no puede olvidar la intensidad de los cambios tecnológicos y demográficos que afrontamos, y la necesidad de adecuar las propuestas a ellos.

* El objetivo central de la reforma ha de ser garantizar la suficiencia y la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo, lo cual implica controlar el endeudamiento público, poniendo el énfasis en la equidad del sistema y el seguimiento de los efectos redistributivos de un sistema tributario del siglo XXI, para afrontar el aumento de la desigualdad y de la concentración de la riqueza registrados en los últimos años. El sistema tributario debe asegurar la equidad a través de la imposición directa y, en particular, limitar el peso excesivo de la imposición sobre las rentas del trabajo.

* En comparación con otros países, los datos muestran la necesidad de aumentar la capacidad recaudatoria del sector público español (ante la dimensión del déficit estructural, la deuda y la presión de las demandas de gastos). Para garantizar la suficiencia y la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo, es preciso aplicar una estrategia de reformas que ponga el énfasis en el ensanchamiento de las bases.

* Aunque la sostenibilidad del sistema debe fundamentarse en criterios de eficiencia económica y crecimiento estable,

en la situación actual no pueden perderse de vista, como complementos del objetivo básico, la atención a objetivos extrafiscales como la preservación del medio ambiente o la atención a las condiciones de salud de la población, o la imprescindible extensión del sistema tributario a la economía digital (nivelación) y a las actividades económicas emergentes.

* Por último, el LB apuesta por aplicar el principio de generalidad como requisito necesario en un sistema democrático avanzado, en el cual los ciudadanos reconocen y aceptan la necesidad de un sector público fuerte que gestione adecuadamente los gastos sociales, controle su idoneidad y garantice la participación de “todos” (como señala el artículo 31 de la CE) en la financiación de los gastos, según la capacidad económica de cada persona. Por otro lado, el LB entiende que el legislador debe llevar a cabo propuestas viables de reforma, que sean comprendidas y aceptadas por los ciudadanos, lo cual justifica un planteamiento planificado y gradual de estas. La aplicación de las reformas acordadas ha de tener en cuenta el contexto social y económico, diseñarse con criterios de gradualidad y ser objeto de una programación sistemática y bien articulada, que asuma los costes necesarios para llevarla a cabo. Como señalaba el *Informe Mirrlees* (2011), “quiero cambio genera costes, pero también los genera tener un sistema diseñado inadecuadamente” (p. 49).



JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Comentarios al Libro Blanco de personas expertas sobre la reforma fiscal en España

En el contexto de incertidumbre actual, la Comisión oficial constituida en 2021 por la Secretaría de Hacienda para preparar una revisión del sistema fiscal, que entregó su informe en el mes de febrero de 2022, ha realizado una evaluación de nuestro sistema fiscal, con algunas luces y sombras sobre los derroteros por los cuales debe fluir. Como posicionamiento previo, creo que nuestro sistema fiscal debe **apostar por unos impuestos renovados, con objetivos coherentes, dentro de un sistema tributario con una estructura estable de impuestos básicos, evitando ocurrencias fiscales de dudoso efecto recaudatorio, que esté bien articulada y coordinada con las administraciones territoriales, con el objetivo último de colaborar en el crecimiento económico y la generación de empleo estable de calidad, sin olvidar el actual contexto inflacionario en que se desenvuelve la economía mundial y que puede condicionar la puesta en marcha de algunas de las propuestas formuladas en el documento.**

El informe considera necesario, con buen criterio, afianzar la recuperación antes de iniciar las reformas que potencien la recaudación, y se refiere al “gradualismo” en la implementación de las medidas, si bien señala la necesidad de un “anuncio temprano” de las propuestas para suavizar en el tiempo las distorsiones temporales que puedan producirse en las decisiones de los agentes económicos. En el apartado de diagnóstico, entendemos que, más que justificar un gasto, que se toma como variable exógena, se debería haber profundizado, en alguna medida, en el nivel del estado de bienestar, posible y deseable, que los ciudadanos españoles nos podemos permitir. En el informe, se abordan de manera inmediata las propuestas de aumento de impuestos, sin considerar, desde la perspectiva del gasto, la necesidad de desarrollar planes de reequilibrio presupuestario. En este sentido, a partir de las cifras de déficit y de deuda pública sobre el PIB, se concluye que la definición de una estrategia de consolidación fiscal es una tarea urgente que requiere combinar, “en la proporción que se considere preferible”, ajustes de gasto e incrementos impositivos”, aunque se indica a continuación que, “desde una perspectiva comparada, los datos sugieren que el mayor déficit público español tiene que ver, sobre todo, con lo que ocurre en el lado de los ingresos”. Esta afirmación resulta cuestionable, considerando que

la crisis económica ha elevado la presión fiscal en España ante una caída del PIB más que proporcional respecto a la recaudación tributaria y de la Seguridad Social, circunstancia que se ha visto incrementada con los efectos de la inflación y de la progresividad en frío. Sin olvidar que las cifras de la presión fiscal, por sí solas, son poco representativas, al no tener en cuenta la renta per cápita de los diferentes países, para lo cual deberíamos recurrir a comparativas con datos, por ejemplo, sobre el “esfuerzo fiscal”.

Compartimos la filosofía general del informe, que dice orientar sus propuestas de manera que no se produzcan las distorsiones que los tributos sobre la renta y el consumo causan en los precios relativos de los factores productivos, favoreciendo la ampliación de las bases y el crecimiento económico, eliminando discriminaciones tributarias (incentivos fiscales) y compensando con transferencias a los hogares de rentas más bajas afectadas por los cambios, socorrido expediente que se utiliza en demasia para justificar ciertas propuestas, sin la necesaria valoración de estas. A título de ejemplo, cabe citar la conversión de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo en una deducción reembolsable en la cuota, es decir, en una partida que podría operar como una subvención pública al contribuyente en supuestos de rentas bajas. Pero también se utiliza para justificar la implantación de algunas medidas de fiscalidad medioambiental, por los efectos regresivos que pueden producir.

Con el fin de ordenar el análisis, vamos a señalar las grandes líneas argumentales que habría que desarrollar para un debate sobre una reforma tributaria integral, incorporando comentarios sobre las propuestas formuladas en el Libro Blanco:

- 1. Creación de un entorno fiscal atractivo a la inversión internacional.** La fiscalidad afecta, de manera decisiva, la estructura y la forma de financiar las inversiones y, si una buena fiscalidad no promociona necesariamente las inversiones en un territorio, una fiscalidad mala o no coordinada con el entorno claramente la desincentiva. En este sentido, y dentro del bloque del informe dedicado a la economía digitalizada y a las actividades emergentes, son especialmente interesantes las propuestas sobre re-

sidencia fiscal en España, en que los expertos solicitan el replanteamiento de los criterios del artículo 9.1 de la Ley del IRPF para aproximarlos a los aplicables en los convenios para evitar la doble imposición en caso de conflictos de doble residencia. Es preocupante la propuesta que se formula sobre el régimen especial del IRPF de trabajadores desplazados a territorio español ("impatriados"), considerando la importante competencia fiscal internacional que en este ámbito ofrecen países como Portugal o Italia.

2. Incentivación de la participación en el mercado de trabajo y reducción de la carga fiscal individual de forma selectiva. Se trata de que el sistema fiscal favorezca la participación de más personas en el mercado de trabajo y siga reduciendo la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre el salario neto cobrado por el trabajador y el coste salarial total que supone para la empresa. Las medidas destinadas al aumento de cotizaciones sociales destinadas, por ejemplo, a financiar las pensiones irían, en mi opinión, por el camino equivocado.

3. Fomento del ahorro y de la inversión. Desde el punto de vista teórico, cualquier reforma tributaria debe considerar, como elemento central, el fomento del ahorro como base de la capitalización del sistema productivo. El ahorro financia el capital físico, complementa la formación de capital humano y aumenta la estabilidad económica de los agentes sociales. Son escasas las propuestas que el informe formula sobre incorporación y desarrollo de medidas fiscales de ahorro, tanto a escala personal como empresarial, y de inversión. Las más destacables se concentran en el ámbito de la transición energética o la sostenibilidad medioambiental. A modo de ejemplo, destaca la propuesta de introducir, durante un período de diez años, regímenes de amortización acelerada o de libertad de amortización para aquellos activos que contribuyan a estos procesos. Asimismo, se propone incluir, en el ámbito de la deducción por I+D+i en el impuesto sobre sociedades (IS), los proyectos de software vinculados a los *big data*, la inteligencia artificial o la industria 4.0, y los gastos y las inversiones que vinculan a las áreas prioritarias financiadas por el programa *NextGenerationEU* (digitalización, medio ambiente y salud). Sin embargo, dado que el incentivo se concentra en aquellas empresas de alto

componente tecnológico que, por razones de competencias de mercado, están obligadas, aunque no existiera tal incentivo, a realizar este tipo de inversiones de forma generalizada, ¿tiene sentido proponer este tipo de beneficio fiscal con carácter general o limitarlo a unos sectores o tipos de empresas concretos, dado el coste recaudatorio?

4. Apoyo a la familia como elemento de vertebración y de estabilidad social. Es obvio que las cargas familiares modifican sustancialmente la situación económica de los individuos, por lo cual el tamaño de la familia, el número de ascendientes y descendientes dependientes, su situación de discapacidad y la edad de los contribuyentes y dependientes han de seguir siendo un elemento de ajuste del sistema fiscal no solo por razones de equidad, sino también de eficiencia, considerando el contexto inflacionario que se nos avecina y que exigirá su revisión a raíz de la pérdida del poder adquisitivo de las familias y de la modificación de sus patrones de consumo. Vinculada al envejecimiento de la población española y a las previsibles dificultades financieras del sistema de pensiones, sería conveniente una reformulación de los incentivos fiscales a las situaciones de dependencia y de los planes de pensiones, potenciando especialmente los planes de empresa, insuficientemente desarrollados.

5. Desarrollo de una política de ampliación de las bases, con una reducción temporal de los tipos impositivos en el impuesto de sociedades. Teniendo en cuenta el comportamiento cíclico del IS, sería fundamental desarrollar medidas que cooperaran al logro de una mayor productividad y que incentivarán el crecimiento económico. Los expertos analizan este impuesto partiendo de una presunta insuficiencia de su recaudación actual, sin considerar correctamente las diversas ratios que indican la adecuación de esta a la realidad de nuestra economía, es decir, su vinculación con el beneficio real de la sociedad, a las bases negativas pendientes de compensación desde la crisis de 2008.

Dicho esto, resulta fundamental alinear los tipos nominales del impuesto e incrementar los efectivos para acompañar nuestra tributación a la que aplican nuestros socios de la

Unión Europea (UE). El informe recomienda mantener el sistema actual de determinación de las bases imponibles del IS, partiendo del resultado contable y aplicando ajustes extracontables, si bien reduciendo su número para simplificar el sistema, así como una evaluación permanente de la eficacia de los beneficios fiscales, incluidos los regímenes fiscales especiales. Sin embargo, es preocupante la propuesta de endurecer los requisitos para la exención del porcentaje de participación en la entidad que genera las rentas exentas en el exterior, ya que se trata de una medida que penaliza España frente a otras jurisdicciones como país de ubicación de entidades receptoras de dividendos y plusvalías, como es el caso de las entidades de tenencia de valores extranjeros. Inquieta también la propuesta de endurecimiento de la compensación de las bases imponibles negativas, con la justificación de los efectos recaudatorios negativos que se arrastran desde la crisis de 2008. Pero no hay que olvidar que la permanencia de esos efectos hoy en día se debe a las limitaciones de compensación de las bases imponibles negativas en el pasado reciente.

Como complemento, la lucha contra el fraude fiscal internacional basada en el control estricto de los grandes contribuyentes, un control más eficaz de las transacciones transfronterizas y una mayor coordinación entre las administraciones tributarias contribuirá a potenciar el efecto recaudatorio del IS. El informe se refiere a la coordinación cada vez mayor del impuesto en el seno de la OCDE y de la UE (Directiva antiabuso, BEPS y BEPS 2.0). En todo caso, la creación de impuestos selectivos sobre determinadas actividades, como las financieras o las digitales, debe reconsiderarse a la luz del contexto internacional de evolución de la fiscalidad societaria armonizada por la aplicación de los pilares 1 y 2 de las BEPS.

6. Vigilancia estrecha de la relación entre imposición directa e indirecta. Aunque, en principio, no debería preocuparnos excesivamente un *tax mix* en que los impuestos indirectos superaran ligeramente a los directos, dado que estos generan efectos distorsivos más relevantes y de impacto más inmediato sobre comportamientos económicos fundamentales, desde el punto de vista de la equidad puede tener efectos negativos. Esto es clínicamente cierto en un contexto de recuperación de unas tasas de inflación

de la economía española desconocidas en los últimos veinte años. El informe plantea como objetivo último un IVA “simplificado”, de tipo único, aplicado sobre una base imponible lo más amplia posible, para así evitar distorsiones en el comportamiento de los ciudadanos y de las empresas. Como sustituto de los tipos reducidos, y con el fin de aliviar el coste del consumo de bienes de primera necesidad, se apela a prestaciones destinadas a personas de rentas reducidas. Resultan, asimismo, del máximo interés las propuestas que tienden a una revisión integral de las exenciones y, con acertado criterio, se plantea una supresión gradual de los regímenes especiales, particularmente del régimen simplificado, en línea con la propuesta de supresión del régimen de estimación objetiva en el IRPF.

En cualquier caso, no debería obviarse, como fórmula de financiación de las pensiones futuras, la posibilidad de utilizar los tipos de IVA a tal efecto, siempre evaluando el momento y su impacto inflacionista.

7. Incorporación de la fiscalidad medioambiental. España registra un importante retraso en el diseño y el desarrollo de impuestos generales de naturaleza medioambiental, que se han venido centrando en un amplísimo abanico de figuras dispersas e inconexas, implementadas por las comunidades autónomas, que han generado una complejidad sistémica que penaliza la localización y el desarrollo de muchas actividades empresariales. En mi opinión, es en este apartado donde se recogen las aportaciones más novedosas del informe. Se realiza una oferta sensata de acciones, pero con el riesgo de generar cambios sustanciales en los comportamientos y en las inversiones, con unos impactos distributivos y sobre la competitividad empresarial que habrá que estimar. En todo caso, el propio informe reconoce que las medidas, algunas muy duras, no han de ser de aplicación inmediata. Conviene destacar este aspecto porque, en la actual coyuntura económica mundial, con los precios energéticos disparados, una inflación galopante y problemas de suministro, podrían generar ciertas perturbaciones y rechazo social en amplios colectivos sobre los que incidiría este tipo de tributación.

8. Una revisión integral del papel, los fundamentos y la articulación de la imposición patrimonial en España. Los beneficios fiscales y las posibilidades de elusión fiscal han convertido los impuestos sobre la riqueza y su transmisión en gravámenes sobre la pequeña propiedad y las clases medias. La realidad confirma la necesidad de revisar las figuras principales de la imposición patrimonial.

Dada la necesidad de compartir recursos fiscales entre el Estado y las comunidades autónomas, parece razonable que la imposición patrimonial personal se adscriba a estas. No obstante, conviene no olvidar su escasa capacidad recaudatoria en relación con los impuestos fundamentales que gravan la renta y el consumo, y otros posibles impuestos generales de futura aplicación. Sin embargo, no estaría de más un mayor grado de armonización fiscal entre comunidades autónomas, probablemente impuesto por el Gobierno de la nación, con el fin de evitar comportamientos estratégicos de los contribuyentes que busquen eludir impuestos a través de cambios de residencia. Ello es especialmente grave en el caso de las sucesiones, donde parece razonable establecer un suelo de tributación que permita frenar una carrera hacia la desfiscalización total de la figura, que no se justifica ni por razones de suficiencia recaudatoria ni por razones de eficiencia y equidad intergeneracional. En definitiva, suscribimos la necesidad que plantea el informe de simplificar y reducir los tipos del impuesto sobre sucesiones, en el marco de una cierta coordinación de las bases y los tipos en todo el Estado español. Con respecto al impuesto sobre el patrimonio, nuestra opinión es que debería desaparecer, ya que es una figura no reconocible en la mayor parte de los países de la UE y que genera problemas de doble imposición, de equidad fiscal y de confiscatoriedad en algunos casos relevantes.

9. La reforma en el campo fiscal, especialmente la patrimonial, se debe considerar en un contexto de **reforma profunda de la financiación autonómica y local**, con el objetivo de dotarlas de mayor autonomía y hacerlas más transparentes y visibles a los ciudadanos, a la vez que se les fija una restricción presupuestaria rígida. En este ámbito, suscribimos la propuesta de eliminación del impuesto sobre actividades económicas, ya que se trata de una figura tributaria de cuota *forfetaria* y objetiva, de diseño

arcaico y de excesiva incidencia en las decisiones de localización e inversión, aunque debería estudiarse una alternativa fiscal, en forma de algún tipo de imposición local sobre el beneficio societario, como ocurre en varios países de la UE.

10. Desarrollo de la Administración tributaria como instrumento fundamental para lograr un mayor grado de cumplimiento tributario. En este ámbito, el informe vuelve sobre cuestiones ya planteadas en numerosos trabajos sobre la necesidad de conciliar el cumplimiento tributario con una Administración tributaria más amigable y cercana al contribuyente. Entre las medidas más relevantes, cabe citar la creación de una unidad permanente de análisis del cumplimiento tributario, el refuerzo de los recursos humanos y los materiales de la AEAT, una mayor incidencia en los controles preventivos y de cumplimiento voluntario, y la reducción de las sanciones por fallos o incumplimientos menores, así como intensificar la educación fiscal y mejorar la seguridad jurídica, definiendo con mayor detalle los criterios administrativos. Es del mayor interés la referencia que hace el informe acerca de la necesidad de reducir la litigiosidad, incentivando las llamadas “actas con acuerdo” e impulsando mecanismos arbitrales de solución de controversias.

Este decálogo de acciones básicas ha servido para ordenar, en un corto espacio, las propuestas que consideramos más relevantes del informe, con sus luces y sombras, y constituye la médula de una profunda reforma fiscal que debe abordarse ya, de forma ordenada y programada, en un contexto de reformas estructurales que la economía y la sociedad española exigen y necesitan.

Va siendo hora de pasar de “las musas al teatro”.

Autores

**Esteller-Moré, Alejandro**

Premio José Manuel Blecua del Consejo Social de la UB), y tiene un Máster en Economía (Leatherland Book Prize) por la Universidad de Essex (Reino Unido). Es catedrático de Economía de la UB, investigador y miembro del Consejo de Gobierno del IEB y director del programa de investigación del IEB en Análisis de Sistemas Impositivos. Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, el *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, la *Review of Income and Wealth*, el *National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Ha dirigido el proyecto para la estimación del tax gap de los impuestos cedidos para Cataluña y ha participado en el estudio de los determinantes del VAT gap encargado por la Comisión Europea. Es editor asociado del *Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales* y miembro del consejo editorial de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

**Kopczuk, Wojciech**

es catedrático de Economía y Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, y miembro del NBER y del CEPR. Es doctor en Economía por la Universidad de Michigan y MSc in Computer Science por la Universidad de Varsavia. Actualmente, es presidente del International Institute of the Public Finance, editor en jefe del *Journal of Public Economics* y miembro de los consejos editoriales de muchas otras revistas. Sus áreas de investigación son la economía y la política fiscal (impuesto sobre la renta, fiscalidad de donaciones, bienes patrimoniales y sucesiones, impuesto sobre sociedades y Administración tributaria), así como la desigualdad de riqueza e ingresos. Su investigación se ha publicado en numerosas revistas académicas, como la *American Economic Review*, el *Quarterly Journal of Economics*, el *Journal of Political Economy* y la *Review of Economic Studies*.

**Rubio Guerrero, Juan José**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), con premio extraordinario de doctorado, y catedrático de universidad del área de economía aplicada en la materia de hacienda pública y régimen fiscal de la empresa. Ha sido director del Departamento de Economía Aplicada VI de la UCM y vicerrector y decano en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha participado en cinco comisiones oficiales creadas por la Secretaría de Estado de Hacienda para la reforma de los modelos de financiación autonómica y local, el IRPF y la Ley General Tributaria. Ha publicado más de veinte libros y monografías, así como más de cien artículos en revistas especializadas en materias económicas, financieras y fiscales. Ha sido consultor internacional para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, desarrollando actividades de asistencia técnica e implantación de sistemas de formación y presupuestación. Entre los años 2000 y 2004, fue director general del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda). Es miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha. Sus líneas de investigación se centran especialmente en la política tributaria, el federalismo fiscal y la fiscalidad internacional.

**Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús**

Catedrático emérito de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido profesor de Economía y Hacienda en la UCM y en la Universidad de Salamanca. Fue director del Instituto de Estudios Fiscales entre 2004 y 2008. Es *associated research fellow* del Instituto CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations) del Canadá, donde trabajó como investigador en el curso 2012-2013. Ha dirigido 16 tesis doctorales y ha publicado múltiples trabajos en formatos diversos (libros, informes, artículos en revistas). Sus campos de especialización son el análisis de los efectos económicos de la actuación del sector público, incluyendo el estudio de las políticas públicas, el sistema tributario, las cuestiones de distribución y redistribución de la renta y la perspectiva descentralizada de la actividad del Estado. Ha sido consultor de la Unión Europea. En la actualidad, es director del Laboratorio de la Fundación Alternativas y, entre abril de 2021 y marzo de 2022, fue presidente del Comité de Expertos para la Reforma Tributaria.

Reforma fiscal: present i futur

L’Institut d’Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal; l’economia urbana; l’economia de les infraestructures i el transport; l’anàlisi de sistemes impositius; les polítiques públiques; i la sostenibilitat energètica.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l’IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (en la qual hi col·laboren la Caixa, Saba, l’Ajuntament de Barcelona, l’Àrea Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputació de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas i el Consorci de la Zona Franca de Barcelona). També acull la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB (finançada per la Fundació per a la Sostenibilitat Energètica i Ambiental) i la Càtedra UB en Economia Urbana Ciutat de Barcelona.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l’IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l’organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l’IEB Report que el lector té a les seves mans.

Les opinions expressades en l’Informe no reflecteixen les opinions de l’IEB.

Més informació www.ieb.ub.edu



ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Reforma fiscal i informació

L'any 2013, es va editar un *IEB Report* sobre reforma fiscal que tenia com a subtítol “El garatge ha quedat petit i cal reorganitzar-lo”, a partir d'una analogia de Lawrence Summers sobre l'evolució del sistema fiscal. Gairebé deu anys més tard, es torna a plantejar aquesta necessitat. Durant aquest temps, s'han publicat dos informes de reforma del nostre sistema fiscal: l'anomenat Informe Lagares¹ (2014) i ara el *Llibre blanc sobre la reforma tributària*² (LB) (2022), que gairebé dobla en extensió el primer. Els greus problemes mediambientals i la crisi energètica, la digitalització de l'economia o la importància creixent que han adquirit les desigualtats de renda i de riquesa, entre altres motius, justifiquen aquesta major extensió, a part del diagnòstic quantitatiu que el LB (2022) fa de les nostres finances públiques.

L'objecte d'aquest *IEB Report* és revisar els continguts del LB (2022) a partir de tres contribucions. Més enllà del contingut del LB (2022), la primera, a càrrec del professor Kopczuk, tracta singularament del paper redistributiu del sector públic. Sobre aquest tema, l'autor planteja dues opcions: d'una banda, el disseny i l'aplicació d'un sistema fiscal progressiu i, de l'altra, separar la redistribució de la imposició o, en altres paraules, donar menys pes a la progressivitat impositiva, de manera que els programes d'assistència social i d'assegurament persegueixin aquest objectiu a partir de la recaptació impositiva. Sobre la base de l'experiència comparada i dels resultats observats a diversos països, conclou que **els sistemes que tenen èxit en la redistribució es caracteritzen per** 1) un alt nivell de recaptació, 2) que es gasta afavorint molt especialment les classes més desfavorides, però 3) que és finançat amb impostos relativament proporcionals, la qual cosa inclou un alt nivell de pressió fiscal sobre les classes mitjanes i uns nivells moderats de progressivitat fiscal als trams superiors. Sens dubte, tota una declaració d'intencions i una guia que pot complementar les recomanacions del LB, atès que, donada la naturalesa del mandat rebut, els autors del LB es van centrar principalment en la primera de les dues opcions plantejades per Kopczuk.

¹ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

² https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

Precisament, la contribució del professor Ruiz-Huerta, president del LB (2022), resumeix el contingut de l'informe, la principal recomanació del qual, a partir del diagnòstic que fan del nostre sistema fiscal, és la **necessitat d'ampliar les bases tributàries de les diferents figures impositives**. Si bé, com hem dit, el LB (2022) centra principalment la seva anàlisi en el sistema fiscal, conté també propostes interessants sobre la posada en funcionament de **crèdits reemborsables**, ja sigui per pal·liar situacions de pobresa, per compensar l'impacte negatiu de les modificacions fiscals o, fins i tot, per incentivar la participació en el mercat laboral. A partir d'aquí, la contribució de Ruiz-Huerta repassa els principals aspectes de les propostes relacionades amb la imposició mediambiental, la imposició societària, imposició, digitalització i activitats emergents, i la imposició patrimonial. De les seves conclusions, voldria destacar l'affirmació següent: “... **el LB entén que el legislador ha de dur a terme propostes viables de reforma que siguin compreses i acceptades pels ciutadans...**” Més endavant tornarem sobre aquest punt.

La tercera contribució és la del professor Rubio-Guerrero. A partir del seu coneixement del sistema fiscal espanyol, complementa l'aportació del professor Ruiz-Huerta. D'entrada, deixa clara la seva postura sobre quin hauria de ser el **marc del sistema fiscal**: una estructura estable, que evités ocurrències fiscals d'efecte recaptatori dubtós, coordinada amb les administracions territorials, i que coadjuvés al creixement econòmic i a la generació d'ocupació estable. De nou, aquesta és una clara declaració d'intencions. A partir d'aquí, Rubio-Guerrero desenvolupa un **decàleg de les grans línies argumentals** per a un debat sobre una reforma tributària integral, entre les quals, d'acord amb la seva postura inicial, s'inclouen la creació d'un entorn fiscal atractiu a la inversió internacional, la incentivació de la participació en el mercat de treball i la reducció de la càrrega fiscal individual, el suport a la família com a element de vertebració i d'estabilitat social o el desenvolupament de l'Administració tributària com a instrument fonamental per aconseguir un major grau de compliment tributari.

Abans hem citat l'affirmació del professor Ruiz-Huerta que, per ser viable, qualsevol reforma fiscal ha de ser compresa i acceptada per la ciutadania. Per tant, una condició neces-

sària per a la seva viabilitat és el coneixement fiscal. Sobre aquest aspecte, voldria aportar alguna informació addicional.

1. Com hem dit al principi d'aquest editorial, un dels principals valors afegits del LB (2022) és el diagnòstic de la situació actual de les finances públiques del nostre país, que conclou que **el nostre sector públic presenta un deficit estructural** que s'hauria de corregir, com a molt tard, a mitjà termini. Això implica haver de decidir entre un pes menor del sector públic (menys despesa) o el seu manteniment (més impostos). I aquesta decisió l'ha de prendre la societat espanyola. Què demana la nostra societat?

A Durán i Esteller (2022), analitzem concretament la demanda de redistribució. D'aquesta anàlisi, es conclou que la nostra demanda és de les més intenses entre els estats de la UE,³ alhora que som un dels països on el sector públic redueix menys les desigualtats inicials. Per tant, sembla que, almenys en aquest àmbit, **la demanda social no apunta en la línia de reduir el pes del sector públic**; una qüestió distinta és, com planteja Kopczuk, si la redistribució s'ha de fer directament per la banda de les despeses o dels ingressos.

2.1. Idealment, les polítiques públiques –inclusos el nivell d'impostos– s'han de basar en les demandes ciutadanes. Però, què passa si la demanda social es formula a partir d'una informació incorrecta? Vegem el gràfic 1. En una enquesta *online* a 2.000 individus, realitzada al maig del 2020, se'ls preguntava qui era el nivell de pressió fiscal (recaptació d'impostos com

a percentatge del PIB) a Espanya.⁴ El 31,05% van encertar en el rang; això és compatible amb el fet que el 14,23% creuen que el nivell de pressió fiscal és superior al 55%, mentre que el 8,14% creuen que se situa per sota del 25%. O, dit d'una altra manera, hi ha un percentatge gens negligible de la població espanyola (per exemple, 14,23 + 8,14 = 22,37%) que té una informació totalment distorsionada sobre el pes real dels impostos.

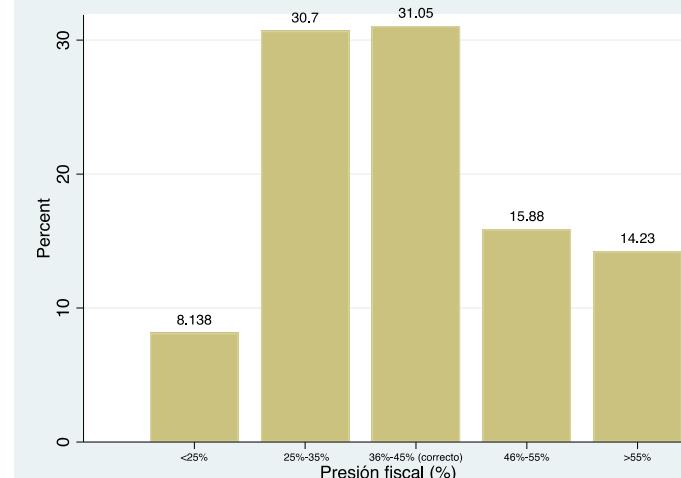
Es distribueix aquest biaix de manera aleatòria o bé el podem condicionar, per exemple, a la ideologia que revela la persona enquestada? Això és el que pretenen mostrar els gràfics 2 i 3. Fixem-nos que els individus d'esquerres tendeixen a infravalorar la pressió fiscal real més que els de dretes: el 42,491% (9,001+33,49%) vs. el 31,384% (4,684+26,7%) i, a l'inrevés, els individus d'esquerres tendeixen a sobrevalorar menys la pressió fiscal real: el 27,16% (14,42+12,74%) vs. el 31,15% (18,97+12,18%). En definitiva, no sols hi ha el fet que la política fiscal **s'ha de dissenyar en un context en què el nivell informatiu de la població és escàs** (encert del 31,05% per al conjunt de la població), **sinó que els grups electorals tenen una base informativa esbiaixaada en sentits opositius, la qual cosa polaritza les demandes i dificulta la viabilitat de les reformes**. En aquest context, no és estrany que l'escomesa de les polítiques d'ajust estructural es dilati en el temps.

2.2. Un dels aspectes que comenten els professors Ruiz-Huerta i Rubio en les seves contribucions és la dimensió territorial del nostre sistema fiscal. Certament, la descentralització pot comportar costos, com la competència fiscal (Foremny i Agraval, 2019),

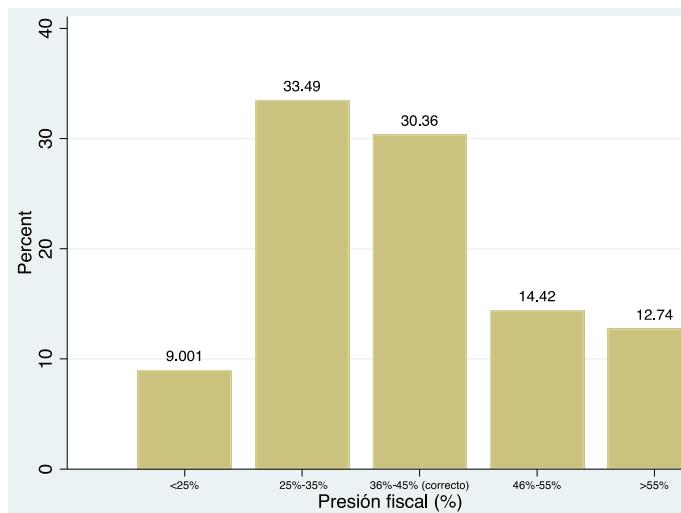
³ De manera similar, a Del Amo *et al.* (2022), a partir de les microdades de la European Social Survey (onada del 2018), constatem que, en relació amb la resta dels estats membres de la UE, Espanya és dels països on la preocupació mediambiental és més gran. Això es pot interpretar com una demanda més gran d'intervenció pública en aquest camp, que inclogui la imposició mediambiental.

⁴ D'acord amb la informació d'Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en>), el nivell de pressió fiscal a Espanya se situava en el 41,5% (39,3%) l'any 2020 (2019). Atès que es normal que l'enquestat no sàpiga el valor puntual, se li va oferir un rang de valors, en què l'interval –creiem que suficientment ampli– de 36-45% era la resposta correcta.

Gràfic 1: Distribució de respostes sobre el nivell de pressió fiscal a Espanya, maig del 2020



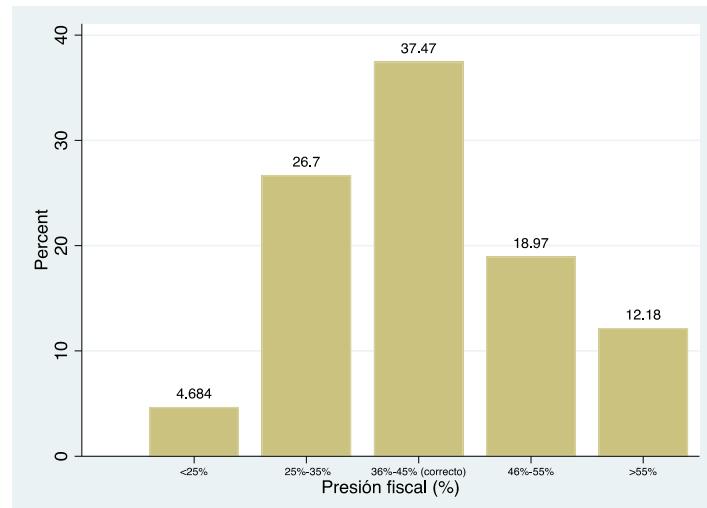
Gràfic 2: Distribució de respostes sobre el nivell de pressió fiscal a Espanya per a persones que s'autoidentifiquen com d'esquerres, maig del 2020



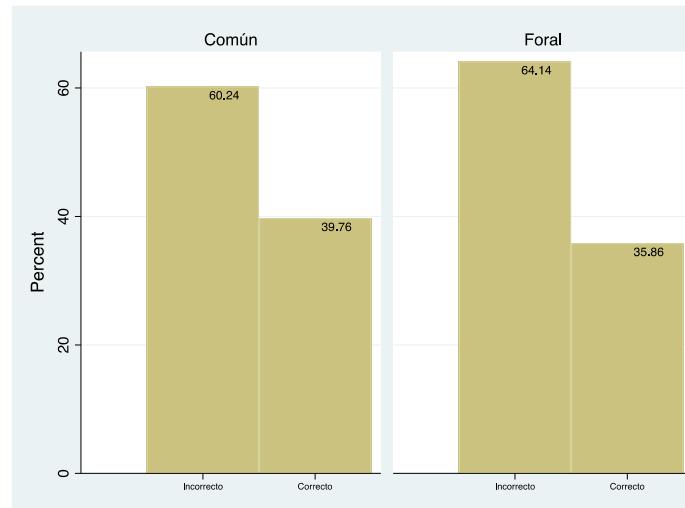
però també beneficis: una millor adaptació, d'acord amb la teoria de la imposició òptima, dels tipus a la realitat de la distribució de les bases en el territori (Esteller, 2021), o bé la millora del procés de rendició de comptes. Sobre aquest darrer punt, però, sorprèn el poc coneixement fiscal que en té la societat espanyola. Quan se li planteja la qüestió de qui paga les diverses figures tributàries, ja sigui íntegrament al Govern central, a l'autonòmic o a tots dos, el percentatge d'"encerts" és reduït. Al gràfic 4, relatiu a l'impost sobre el patrimoni, aquest coneixement no arriba al 30% (40%) entre els ciutadans residents al territori comú (foral). Al gràfic 5, es planteja aquesta pregunta per a l'IRPF i el percentatge d'encert no arriba al 40%.⁵ **El baix nivell informatiu sobre l'assignació impositiva posa en dubte l'aprofitament de**

⁵ A la Comunitat de Madrid, especialment proactiva a l'hora d'escometre rebaixes de pressió fiscal, el percentatge d'encert arriba al 33,58% pel que fa a l'IP i al 44,53% en el cas de l'IRPF. Ambdós percentatges estan per sobre de la mitjana observada al conjunt del territori comú.

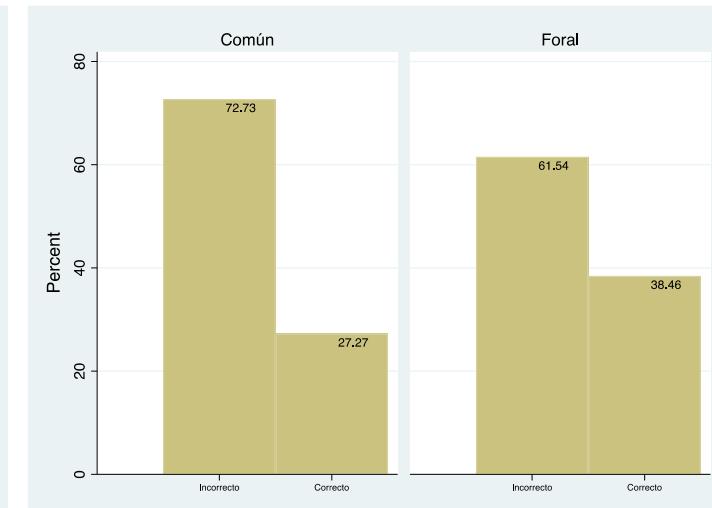
Gràfic 3: Distribució de respostes sobre el nivell de pressió fiscal a Espanya per a persones que s'autoidentifiquen com de dretes, maig del 2020



Gràfic 4: Coneixement de l'assignació de l'impost sobre el patrimoni, novembre del 2021



Gràfic 5: Coneixement de l'assignació de l'IRPF, novembre del 2021



Durán, J. M.; Esteller, A. (2022): "¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?" A: Ayala, L. (coord.): *Desigualdad y pacto social*. Observatori Social de la Fundació "la Caixa".

Esteller, A. (2021): "Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF". *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 49, 29-44.

la descentralització fiscal com una millora del procés de rendició de comptes dels executius autònòmics.

Ni tan sols al territori foral la majoria dels ciutadans saben a qui paguen els impostos.

En definitiva, si una condició necessària per a la viabilitat de les reformes és el nivell de coneixement de la societat espanyola sobre el nostre sistema fiscal, queda un llarg camí per fer. Incrementar el nivell informatiu, sense biaixos ideològics, hauria de ser una prioritat. Altrament, és probable que d'aquí a deu anys el garatge que hauríem d'ordenar sigui fins i tot inaccessible.

REFERÈNCIES

- Agrawal, D. R.; Foremny, D. (2019): "Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms". *The Review of Economics and Statistics*, 101, 214-232.
 Del Amo, L.; Durán, J. M.; Esteller, A.; Marín, S.; Piñeiro, J. (2022): *Fiscalidad ambiental en España*. Informe per al Consell General d'Economistes d'Espanya.



WOJCIECH KOPCZUK
COLUMBIA UNIVERSITY

Disseny i redistribució impositiva

La majoria dels economistes coincideixen en els criteris generals que són importants a l'hora d'avaluar la política impositiva. Una bona política impositiva hauria de ser eficient, equitativa i simple (o potser seria millor dir administrable). Descriure l'estructura general desitjable del sistema impositiu no és una tasca fàcil, perquè la política fiscal pot respondre a objectius diferents. Obviament, hi ha el de limitar-se a obtenir ingressos, però també compleix un paper redistributiu important; a més, s'utilitza sovint per incentivar determinats tipus de comportament (p. ex., R+D, fer front a externalitats o implementar uns objectius paternalistes), i pot tenir un rol d'estabilització macroeconòmica. En aquest breu article, oferim una visió general del rol redistributiu.

Hi ha dues grans maneres de pensar com la política tributària pot interaccionar amb la redistribució. Una és centrar-se només en la fiscalitat i postular que hauria de ser progressiva en si. Aquest és un plantejament que resulta familiar per als economistes especialitzats en les finances públiques: la idea és gravar i transferir en funció de la capacitat de pagament, possiblement en el marc d'un únic sistema integrat en què el tram més baix de la distribució té una obligació tributària negativa. És també la línia de pensament que encaixa naturalment amb l'interès directe per reduir la desigualtat (més que limitar-se a augmentar el benestar –una distinció subtil que assigna un valor independent a la igualtat per damunt del benestar utilitarista/individual directe), perquè motiva que la tributació s'orienti als rics, potser més enllà del que es podria considerar eficient en altres circumstàncies.

L'alternativa és separar la tributació de la redistribució, amb l'assistència social i les despeses d'assegurances finançades amb els ingressos tributaris, però centrant-se menys en els aspectes distributius que en la manera de recaptar els ingressos.

Evidentment, els sistemes tributaris reals tenen elements de tots dos, en què l'impost sobre la renda aporta progressivitat en l'aspecte fiscal i la xarxa d'assistència és finançada per nombroses fonts d'ingressos. Com mostra la figura 1, un impost sobre la renda explícitament redistributiu i, fins a cert punt, el de societats representen una part important dels ingressos als països de l'OCDE, encara que dista molt de ser

dominant; Espanya s'acosta bastant a la mitjana, mentre els Estats Units en depenen més, malgrat que comporten una porció menor d'ingressos. En canvi, altres instruments que són, en si, plans o lleugerament regressius, principalment els impostos indirectes, l'IVA per vendes i els impostos sobre les nòmines, representen la majoria dels ingressos per a la mitjana dels països de l'OCDE, en què Espanya s'acosta de nou a la mitjana i els Estats Units se'n desvien molt. Finalment, són molt progressius i atreuen més l'atenció popular els impostos de successions, immobiliaris i sobre el patrimoni, que juguen un paper trivial pel que fa al pes que tenen en els ingressos.

Resulta una mica paradoxal que els països que fan més per redistribuir depenen menys (o molt menys, en proporció als seus ingressos) dels instruments fiscals progressius que els Estats Units, alhora que finançen les seves despeses en part de forma regressiva. Concretament, l'IVA –que ni tan sols existeix als Estats Units– aporta més del 9% del PIB en ingressos a Dinamarca, Nova Zelanda, Suècia i Finlàndia.

Com s'observa a la figura 2, extreta de Blanchet et al. (2022), això es tradueix en un sistema tributari general menys progressiu als països europeus de rendes més altes que als Estats Units, la qual cosa reflecteix el paper important que tenen a Europa els impostos indirectes lleugerament regressius i uns tipus efectius de l'impost de la renda que ja són bastant alts, encara que resulten més baixos amb la seva distribució (i, en general, són més plans que als Estats Units).

D'aquestes observacions, dedueixo que els sistemes redistributius que tenen èxit impliquen: 1) una alta porció d'impostos, que 2) s'utilitzen per gastar molt progressivament, però 3) que es finançen en general d'una manera raonablement plana, utilitzant uns impostos que impacten sobre la classe mitjana amb una progressivitat moderada només al tram més alt.

Crec que això reflecteix una decisió pragmàtica, motivada per les característiques fonamentals de les diferents fonts de tributació. Cada instrument fiscal té els seus problemes, però l'impost sobre el valor afegit i els impostos sobre les nòmines es recapten dependent de les empreses, principalment les grans empreses, i amb unes bases imposables que reflecteixen àm-

piament transaccions amb uns fluxos d'informació redundant que es presten a reports d'informació efectiva: els salari i les vendes B2B. Això fa que siguin eficients i administrables. La tributació sobre la renda personal va bé quan persegueix els rendiments del treball, però comença a presentar problemes pràctics quan s'estén a les empreses, als ingressos de capital, als arrendaments i, encara més, al patrimoni. Observar i gravar aquestes altres fonts de recursos és important si volem redistribuir a través del sistema tributari i adaptar l'obligació tributària a la "capacitat de pagament", però és justament aquí quan comencen a aflorar alguns problemes pràctics relacionats amb el timing i la realització dels ingressos, la seva localització, l'assignació als propietaris finals, la valoració i la liquiditat, perquè la majoria de vegades per ampliar el sistema tributari en aquesta direcció cal anar més enllà de les transaccions observables del mercat. La progressivitat moderada de l'impost sobre la renda és una resposta per abordar les conseqüències reals dels problemes que comporta mesurar, localitzar i gravar les rendes de manera integral.

Les empreses tenen un gran pes en qualsevol sistema tributari. Un impost de societats que no estigui integrat amb l'impost sobre la renda personal és un intent només aproximat d'aconseguir la progressivitat (ja que els accionistes tendeixen a ser més rics), però sense interaccionar de prop amb els impostos a la renda que paguen els propietaris finals. Una solució potencialment més progressiva és gravar els ingressos empresarials com a ingressos individuals –és el que es coneix com a mètode "de translació" als Estats Units [vegeu Kopczuk i Zwick (2020) per a un debat més a fons]. No obstant això, aquesta solució resulta problemàtica per a les empreses cotitzades i per a les empreses amb propietaris estrangers o institucionals, de manera que, a la pràctica, els beneficis de les grans empreses s'han de gravar a través de l'impost sobre societats, d'una manera poca vinculada amb la renda individual.

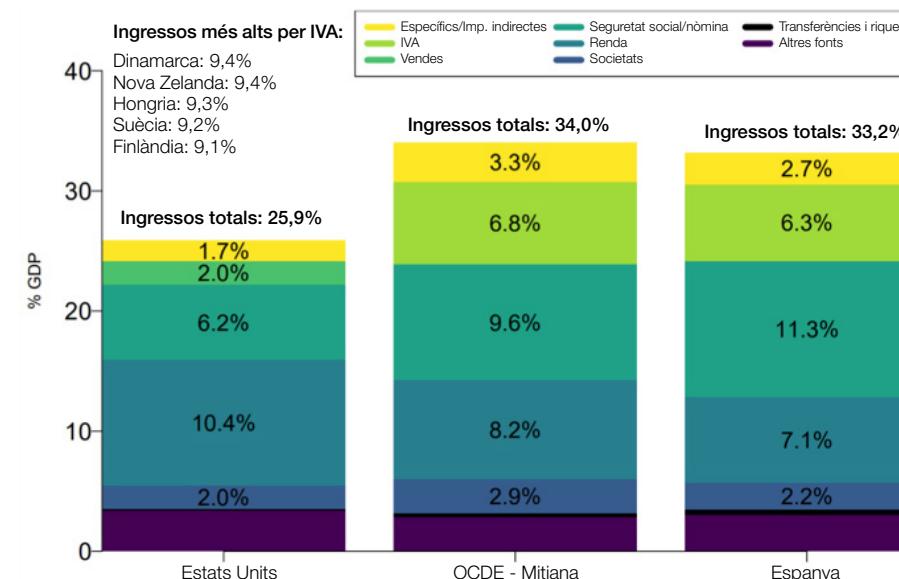
Una bona alternativa és aplicar una tributació individual progressiva al consum, més que a la renda, potser en línia amb la famosa proposta d'impost X de Bradford (1986). Aquest enfocament té alguns avantatges administratius i beneficis en eficiència derivats de l'eliminació de les distorsions de l'estalvi, però encara no s'ha aplicat a gran escala enlloc.

Una direcció diferent és centrar-se en una mètrica alternativa de la capacitat de pagament, com el patrimoni o les transferències. Sáez i Zucman (2019) advoquen per una variant progressiva d'aquest impost, centrada en els trams més alts. La meva opinió, expressada més extensament a Kopczuk (2019), és que aquestes propostes presenten alguns problemes. L'impost sobre el patrimoni –especialment quan no s'aplica només als trams més alts– reflecteix un mix del consum passat i de les decisions d'estalvi, amb les seves corresponents desigualtats i distorsions. I el que potser és més rellevant a la pràctica és que els impostos sobre el patrimoni soLEN tenir dificultats amb l'observabilitat, la valoració i la liquiditat dels actius, particularment en la categoria que és clau per a la progressivitat: l'empresa privada. A més, se soLEN presentar problemes polítics quan la base s'amplia a l'habitatge ocupat pels propietaris. Els enfocaments pràctics per abordar aquests problemes impliquen excepcions o un

tracte preferencial dels casos difícils de gravar o components impopulars de la base que porten a un sistema que introduceix iniquitats i distorsions per actius encreuats, i incrementa poc els ingressos, a causa de la seva poca base [vegeu Alstadsæter et al. (2022) per a un debat més a fons i per al cas noruec]. Finalment, l'impost sobre el patrimoni és cosí germà dels impostos sobre les rendes del capital, que se centren en el principal i s'allunyen dels rendiments (especialment, de les rendes i els rendiments extraordinaris), cosa que planteja problemes addicionals d'eficiència i equitat.

Això vol dir que no s'ha d'utilitzar l'impost sobre el patrimoni? La teoria econòmica indica efectivament que l'impost sobre el patrimoni és desitjable quan és únic, immediat i inesperat, perquè s'assembla a un impost de suma fixa. És difícil aplicar, d'una manera creïble, un impost d'aquest tipus, però històricament s'han utilitzat de manera ocasional solucions

Figura 1: Fonts d'ingressos a Espanya, als Estats Units i a l'OCDE com a percentatge del PIB



Font: OCDE (2019): Revenue Statistics for 2019. Disponible a: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

similar a aquesta per finançar guerres o gravar guanys extraordinaris. Aquestes situacions semblen el millor cas per aplicar aquesta mesura.

Hem fet aquí un ràpid repàs dels principals temes relacionats amb el rol de la política tributària en el disseny d'un sistema tributari redistributiu. Els països que tenen àmplies i generoses xarxes de protecció social recapten els seus ingressos de formes que no són excessivament progressives, però que corresponen a un percentatge bastant ampli i raonablement pla dels ingressos globals tributats efectivament a través de la distribució. Crec que això reflecteix la dificultat administrativa general a l'hora d'implementar una fiscalitat agressiva, basada en la capacitat de pagament. No obstant això, si l'objectiu principal és la xarxa de seguretat i el benestar, més que centrar-se simplement en la mètrica de la desigualtat, les decisions pràctiques que combinen una recaptació àmplia

però no excessivament progressiva amb una despesa molt progressiva poden satisfer aquest objectiu.

REFERÈNCIES

- Alstadsæter, Annette; Bjørneby, Marie; Kopczuk, Wojciech; Markussen, Simen; Røed, Knut (2022): "Saving effects of a real-life imperfectly implemented wealth tax: Evidence from Norwegian micro data", *AEA Papers and Proceedings*, 112, 63-67.
- Blanchet, Thomas; Chancel, Lucas; Gethin, Amory (2022): "Why Is Europe More Equal than the United States?" *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4): 480-518.
- Bradford, David F. (1986): *Untangling the Income Tax*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

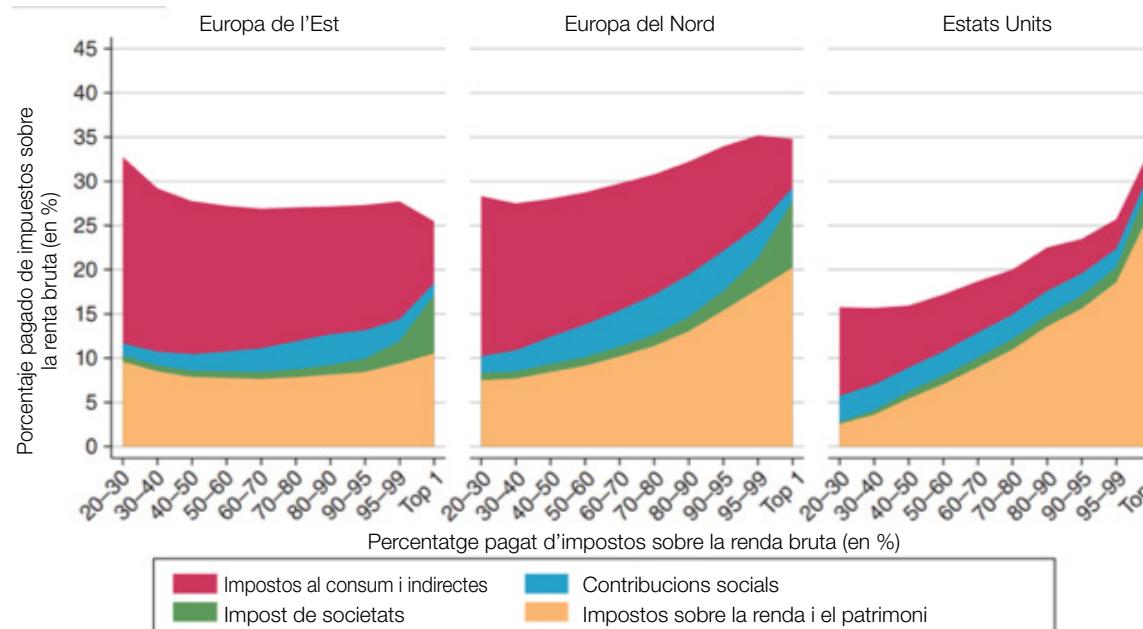
Kopczuk, Wojciech (2019): "Comment on 'Progressive Wealth Taxation'", *Brookings Papers on Economic Activity*, tardor.

Kopczuk, Wojciech (2021): "Reflections on Taxation in Support of Redistributive Policies". En: Blanchard, Olivier; Rodrik, Dani (ed.), *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies*. MIT Press.

Kopczuk, Wojciech; Zwick, Eric (2020): "Business Incomes at the Top". *Journal of Economic Perspectives*, 34(4): 27-51

Sáez, Emmanuel; Zucman, Gabriel (2019): "Progressive Wealth Taxation". *Brookings Papers on Economic Activity*, tardor.

Figura 2: La distribució d'impostos a Europa i als Estats Units (Blanchet et al., 2022)





JESÚS RUIZ-HUERTA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

El Llibre Blanc per a la reforma fiscal a Espanya

El Pla de recuperació, transformació i resiliència que el Govern espanyol va aprovar l'any 2021, en el marc del programa europeu NextGenerationEU, incloïa l'objectiu d'"Adaptar el sistema impositiu a la realitat del segle XXI" i preveia elaborar un Llibre blanc sobre la reforma tributària (LB). Aquest fou preparat al llarg del 2021 i dels primers mesos del 2022, i fou lliurat al Ministeri d'Hisenda el 3 de març del 2022.

Els objectius principals del LB, segons s'expressava a la petició que el Govern espanyol va cursar al Comitè de Persones Expertes, eren analitzar a fons el sistema tributari en conjunt i "ofrir vies per facilitar la seva modernització i adaptació al context actual, des d'una perspectiva de coherència entre les diverses figures tributàries". D'altra banda, a banda del diagnòstic de conjunt, el Govern espanyol demanava expressament una anàlisi particular, amb propostes concretes en quatre àrees específiques: la imposició mediambiental, l'impost sobre societats, la tributació de l'economia digitalitzada i de les activitats econòmiques emergents i l'harmonització de la tributació patrimonial.

A la primera part del LB (Diagnòstic general), després d'exposar les greus febleses del sistema tributari, s'analitzen els reptes i les necessitats que en condicionen i n'exigeixen la reforma: demandes de nous i millors serveis públics, atenció als problemes de la desigualtat i de la pobresa, l'emergència climàtica i l'enveliment creixent de la població i la consolidació dels comptes públics, en un context marcat per la globalització i els canvis tecnològics. El LB recorda que les necessitats de despesa i els alts índexs d'endeutament i de déficit exigirien llançar una estratègia de retallades selectives de despeses i/o d'augment dels ingressos; en aquesta direcció, estudia les dades principals dels ingressos públics, en comparació amb les dels països de la UE, i, després de constatar la capacitat recaptatòria limitada del sistema, proposa unes línies bàsiques de reforma, atenent els principis tributaris bàsics d'una hisenda del segle XXI.

La contribució del professor Rubio en aquest informe assenyala que, en comptes de justificar la despesa "com a

variable exògena", el LB s'hauria d'haver centrat en "el nivell de l'estat de benestar possible i desitjable per als ciutadans espanyols". Òbviament, no és fàcil determinar aquest nivell (més aviat, "nivells") i tampoc no és un encàrrec explícit del Govern espanyol. No obstant això, el LB insisteix en la necessitat de connectar les despeses que decideix el Parlament a través de les lleis i la capacitat recaptatòria del sector públic, i d'estendre i millorar els sistemes d'avaluació dels serveis públics i les prestacions monetàries. En funció de la petició del Govern, el LB concentra l'atenció a millorar el disseny del sistema tributari i les seves figures principals.

Després d'evidenciar la distància relativa dels nivells d'ingressos públics respecte de les mitjanes europees, es planteja la conveniència d'augmentar la capacitat recaptatòria a partir de la revisió a fons de les figures tributàries, l'extensió de les bases imosables dels tributs i l'ampliació de la tributació en els àmbits infragravats (com la imposició mediambiental) o en què les noves realitats dificulten l'aplicació de les figures tributàries existents (l'economia digital).

El professor Rubio qüestiona el plantejament "immediat de propostes d'augment d'impostos, sense considerar, des de la perspectiva de la despesa, la necessitat de desenvolupar plans de reequilibri pressupostari, des de la perspectiva dels ajustos a través de la despesa". La preocupació essencial del LB és assegurar una cobertura adequada de les despeses i la millor manera de contribuir a la consolidació fiscal, atesos els alts índexs de déficit estructural i de deute públic (vegeu l'apartat "Reforma i consolidació fiscal", p. 76-79). El procés de consolidació es pot articular amb diferents combinacions d'ajustos d'ingressos i de despeses, i fins i tot el document no tanca la possibilitat que els impostos no es modifiquin o es redueixin, si les preferències col·lectives ho determinen així.

En una direcció paral·lela, Rubio qüestiona l'observació que el déficit públic espanyol té a veure, sobretot, amb el que s'esdevé a la banda dels ingressos, especialment si tenim en compte que la crisi econòmica ha elevat la pressió fiscal a Espanya

davant d'una caiguda del PIB més que proporcional respecte a la recaptació tributària i de la seguretat social, circumstància que s'ha vist incrementada amb els efectes de la inflació i de la progressivitat en fred sobre la recaptació fiscal". La justificació del pes més gran dels impostos en l'explicació del dèficit es recull detalladament a la pàgina 78 del LB; a més, durant aquest període, el dèficit estructural no s'ha redut, sinó que s'ha incrementat. Caldria valorar els components cíclics i estructurals de l'augment recent dels ingressos i intentar determinar si es tracta d'un episodi temporal o permanent. No obstant això, es planteja la necessitat d'incrementar el potencial recaptatori millorant el disseny dels impostos, un objectiu que és avalat per les dades disponibles de la comparació internacional. En tot cas, en l'elaboració del LB, es va procurar evitar centrar el debat en el nivell de pressió fiscal i concentrar l'atenció en les necessitats de despesa (avaluades adequadament), que s'han de finançar a través d'uns impostos justos i eficients. El LB no valora el nivell d'aquests impostos, sinó que un disseny inadequat de les figures dona com a resultat un gravamen excessiu.

Respecte al judici que les dades de la pressió fiscal són, per si soles, poc representatives i que s'haurien d'emparar altres indicadors, com l'"esforç fiscal", cal assenyalar que la literatura acadèmica internacional en economia pública moderna no es val del concepte d'esforç fiscal, com tampoc les institucions que analitzen periòdicament les finances públiques (OCDE, FMI o Eurostat).

A la part final del diagnòstic, el LB insisteix que les propostes de reforma fiscal s'han d'adoptar en el moment adequat i de manera gradual, han de ser justificades i explicades als ciutadans, i s'han de programar en la seva seqüència temporal. A més, a l'hora d'abordar una dinàmica de reformes a Espanya, és imprescindible incorporar al procés la perspectiva territorial, tant en l'àmbit de les comunitats autònombes com en el marc internacional.

Encara que a la petició del Govern espanyol no es plantejava la formulació de propostes sobre els impostos més recaptatoris

i sobre l'Administració tributària i el frau, el Comitè va entendre que havia d'entrar en aquests temes i fer alguns suggeriments de reforma. La recomanació principal vinculada al diagnòstic que fa el LB és la necessitat d'ampliar les bases tributàries de les diferents figures impositives. Recomanar revisar amb profunditat els beneficis fiscals, per tal de limitar la profusió de despeses tributàries ineficients i no equitatives i reduir el desfasament amb la UE en la recaptació dels grans tributs. Amb relació a l'IVA, d'acord amb les recomanacions defensades per la majoria dels especialistes, el LB suggereix la necessitat de revisar-ne i limitar-ne els tipus impositius reduïts i aplicar compensacions als perjudicats pels canvis, així com mesures de protecció de la competitivitat.

Una segona línia de recomanacions es refereix a les vies per limitar l'augment de les desigualtats i la concentració excessiva de la riquesa. A banda de promoure alguns ajustos a la tarifa de l'impost sobre la renda de les persones físiques, instrument principal de redistribució en l'àmbit dels ingressos, el LB recomana estendre l'ús de crèdits reemborsables, tant per atendre la situació de les famílies amb rendes baixes i combatre la pobresa infantil, com per fomentar la incorporació de treballadors amb salari baixos al mercat de treball, o atendre les compensacions als col·lectius de rendes baixes, en cas que es vegin perjudicats per les reformes d'altres impostos. Sobre aquest punt, Rubio, en referir-se a l'ús d'aquests crèdits fiscals, assenyala que es tracta d'un "recurs que es fa servir excessivament per justificar unes determinades propostes, sense valorar-les com cal". Al meu entendre, són instruments que s'han provat en altres països, i també a Espanya, i que cada cop es fan servir més. D'altra banda, el LB ofereix simulacions de les quanties que podrien neutralitzar els efectes regressius a les propostes sobre l'IVA (p. 185-187) i la fiscalitat mediambiental per decisils de renda de les llars. I novament el document recorda que l'abast d'aquestes mesures compensatòries és una decisió redistributiva que correspon a l'àmbit polític.

Addicionalment, el LB planteja la necessitat d'eixampliar la base de l'impost personal a través de la revisió a fons

de les excepcions, les reduccions, les deduccions o els règims especials no justificats; el manteniment de l'impost dual (diferenciant entre la base general i la de l'estalvi), i la incorporació del capital immobiliari a la base de l'estalvi, per augmentar la neutralitat del tribut; l'eliminació gradual i programada del sistema de mòduls i, entre altres temes, l'eventual reforma i simplificació de l'obligació de declarar, i la integració progressiva de les prestacions socials en l'impost.

El diagnòstic conclou amb un conjunt de reflexions i consideracions sobre el compliment de les obligacions tributàries i el combat contra el frau fiscal. Després d'analitzar el fenomen del frau i constatar els problemes de percepció social i les contradiccions que comporta, el LB manifesta la necessitat de mesurar adequadament el frau i combatre'l decididament, a banda de reforçar els recursos humans i materials de l'Administració tributària.

El primer dels temes objecte d'una atenció especial al LB fa referència al paper del sistema tributari amb relació a l'emergència climàtica i la transició a una economia descarbonitzada. Espanya acumula un retard important en el compliment dels seus compromisos mediambientals respecte a l'horitzó 2030, i això afecta singularment l'establiment d'impostos mediambientals. La fiscalitat mediambiental és un instrument necessari per facilitar una presa de decisions més eficient i fomentar el desenvolupament i l'adopció de tecnologies netes. No obstant això, a Espanya, la recaptació de tributs mediambientals és molt inferior als valors mitjans de la UE. El LB proposa aplicar impostos mediambientals en quatre àmbits principals: l'electrificació sostenible, el transport (els impostos sobre els hidrocarburs i els relacionats amb els vehicles), l'economia circular (el tractament de residus, l'extracció d'àrids...) i l'aigua.

L'informe presenta múltiples propostes de reforma de la imposició mediambiental i planteja la urgència que s'apliquin, encara que sigui de manera gradual, en funció del marc econòmic i social existent en cada moment. D'altra banda,

com s'ha avançat, proposa aplicar paquets compensatoris per a les persones o els sectors afectats pels nous impostos.

En el camp de la imposició societària, el LB recorda que és important evitar que aquesta es converteixi en un refugi per eludir impostos, en línia amb la proposta de directiva sobre les shell companies, publicada al desembre del 2021. La recaptació a Espanya és inferior a la de la UE-27, encara que, almenys des de la crisi del 2008, l'obtenció d'ingressos a través d'aquesta figura és modesta a la majoria dels països de la UE. En el cas espanyol, la recaptació limitada té a veure amb l'atomització del sector empresarial i la seva productivitat menor, l'acumulació de les pèrdues derivades de la crisi anterior i la distorsió dels tipus efectius dels grans grups. Com és sabut, la imposició societària està cada vegada més condicionada pels acords i els tractats internacionals (com el marc inclusiu de l'OCDE i el G20) i les directives europees de compliment obligat. El LB considera que la supervivència de l'impost està vinculada avui als processos de coordinació i harmonització internacionals.

Les àrees prioritàries de reforma previstes al LB se centren en l'estímul de la inversió empresarial, la recuperació econòmica i el foment de l'increment de la dimensió de l'empresa, per tal d'incrementar-ne la productivitat. D'altra banda, es proposa ampliar la base imposable, revisar els beneficis fiscals, simplificar l'aplicació del tribut i enfortir la seguretat jurídica dels contribuents. Addicionalment, les propostes s'orienten a millorar el coneixement i el control dels subjectes passius (la seu efectiva de la direcció), a evitar la utilització de societats per eludir el pagament d'altres impostos i a revisar el règim de les societats patrimonials. A més de defensar el manteniment del tipus general, el LB explica el significat del tipus efectiu de gravamen sobre el resultat comptable i el perquè de la seva diferència respecte al tipus sobre la base imposable. Se n'avaluen els principals beneficis fiscals i s'hi proposen diverses millores, especialment en l'àmbit dels incentius a la R+D+i, a fi de promoure l'esforç innovador.

Amb relació al judici de Rubio sobre "la presumpta insuficiència de la recaptació actual de l'impost sobre societats, sense considerar correctament les diverses ràtios que indiquen que és adequada a la realitat de la nostra economia", cal assenyalar que es tracta d'un dels punts del LB valorats positivament, i així ho han reconegut algunes organitzacions empresarials. El LB adverteix del problema que suposa el fet que la compensació de les bases imposables negatives (BIN) redueix la recaptació actual i que, sense ella, els nivells de recaptació serien homologables als de les grans economies de la UE. A més, insisteix en la necessitat de mesurar la tributació sobre el benefici a Espanya, cosa que es reitera a diferents seccions del capítol sobre imposició societària.

Amb relació a la proposta d'endurir els requisits d'exemció del percentatge de participació a l'entitat que genera les rendes exemptes a l'exterior, a la qual aludeix Rubio i que, segons la seva pròpia expressió, "és una mesura que penalitza Espanya enfront d'altres jurisdicccions", en realitat el document planteja valorar la possibilitat d'adoptar els requisits que existeixen en altres economies, com l'Alemanya, sempre que es valorin adequadament els efectes que hagin tingut mesures recents en aquest àmbit.

I, pel que fa a la "proposta d'enduriment de la compensació de les bases imposables negatives", cal recordar que aquesta proposta millora el tractament de les BIN per a les empreses que actualment no poden compensar el 70% de la seva base imposable prèvia a l'aplicació de la reserva de capitalització i a la seva compensació. D'aquesta manera, es vol eliminar la vinculació de les BIN a la dimensió de l'empresa. Per coherència, es proposa eliminar la franquícia d'1 milió d'euros, que implica de facto una vinculació a la dimensió de l'empresa. El Comitè reconeix que la coherència que suposa desvincular les BIN de la dimensió de l'empresa podrà tenir un efecte negatiu en algunes pimes, però considera que l'efecte es pot compensar amb escreix sobre aquestes empreses amb l'eliminació de l'impost sobre activitats econòmiques.

Respecte als impostos sobre l'economia digitalitzada i les activitats emergents, el LB constata l'increment accelerat

de la rellevància de l'activitat digital. L'expansió enorme del comerç electrònic a Espanya palesa un dèficit comercial significatiu; les plataformes digitals s'estenen a molts sectors econòmics i s'expandeixen nous models de negocis digital i tecnologies disruptives (ús de dades, treballs en núvol). Es plantegen molts reptes tributaris en el marc de la digitalització: desenvolupament d'activitats sense presència física en una jurisdicció; problemes de connexió per a una tributació basada en el criteri de residència; creixement del comerç transfronterer i activitats/serveis en núvol; problemes amb el registre i la valoració de determinats actius.

La innovació tecnològica i la digitalització faciliten la mobilitat de les bases a escala internacional, cosa que provoca la seva erosió i afecta la distribució de la càrrega. Per defensar els principis d'eficiència i equitat, cal garantir la competència en igualtat de condicions i oportunitats de l'economia digital respecte a l'economia tradicional, assegurant-ne l'anivellament; per això, el LB proposa, entre d'altres mesures, simplificar el compliment de les obligacions administratives i tributàries, i intensificar la coordinació internacional.

Amb relació a les activitats emergents, el document posa de manifest el dèficit de l'economia espanyola en matèria d'emprenedoria i activitat innovadora respecte a d'altres països, i proposa un conjunt de mesures orientades a estimular i a donar suport als processos de creació i expansió de noves empreses, a fomentar la transformació digital de les empreses i a incorporar adequadament el teletreball en les seves activitats, així com l'ús d'incentius, avaluats contínuament, per tal d'estimular i facilitar la innovació i l'emprenedoria; addicionalment, el LB proposa aplicar mesures específiques per a empreses de nova creació i per a empreses innovadores, simplificar el sistema tributari mitjançant la utilització d'una finestreta única per tal de facilitar la relació de les noves empreses amb les diferents administracions tributàries, o reduir els costos del compliment fiscal, com l'establiment d'una franquícia per a l'IVA.

Respecte a la imposició patrimonial, el LB constata, d'una banda, la tendència a la concentració de la riquesa i la conveniència de mantenir tributs que puguin moderar aquest procés de concentració; d'altra banda, reconeix l'existència de diferents figures que graven la tinença i la transmissió de la riquesa, tant en el sistema tributari de l'Estat com en l'àmbit dels tributs cedits o dels locals. Davant d'aquesta situació, el document defensa, d'acord amb les recomanacions més recents de l'FMI o de l'OCDE, mantenir algun tipus d'imposició sobre la riquesa per motius d'igualtat i eficiència, per bé que aquesta imposició es pugui articular a través de figures diverses. Amb relació als tributs actuals, es proposen algunes reformes de les normes que en concreten l'aplicació, que han quedat obsoletes.

Pel que fa a l'impost sobre el patrimoni, es proposa la reducció dels tipus de la tarifa, el manteniment del límit conjunt amb l'IRPF (amb la possibilitat d'aplicar-hi alguns ajustos), diverses millores en els criteris de valoració dels actius i els deutes, i l'aplicació de mesures per tal d'evitar la deslocalització internacional de les bases o l'ús de societats i de criptoactius per eludir l'impost. Respecte a l'impost sobre successions i donacions, el document proposa la reducció del nombre de trams i dels tipus de gravamen, l'extensió de la base gravable i l'augment del mínim exempt. És coneguda la posició del professor Rubio i d'una part dels especialistes sobre l'extinció de l'impost. El LB analitza amb deteniment aquesta qüestió i defensa l'existència d'un tipus d'imposició sobre la riquesa, com existeix en molts països a través de manifestacions diverses, molt sovint integrada dins l'impost sobre la renda personal.

Finalment, pel que fa al problema de les diferències acusades entre comunitats autònomes, i després d'assenyalar que, des de la perspectiva de l'eficiència, la imposició sobre la riquesa no s'hauria d'haver descentralitzat, el LB constata que les diferències en la tributació efectiva plantegen greus problemes per garantir l'equitat horizontal i vertical del sistema, i proposa al legislador un menú d'alternatives d'ordenació de

competències perquè triï, i també l'establiment d'un mínim de tributació per tal de limitar la competència fiscal a la baixa, procurant assegurar l'equilibri entre els principis d'autonomia, eficiència i equitat.

Per acabar, els punts següents intenten sintetitzar els aspectes més rellevants del LB que es presenta a les pàgines anteriors:

* Qualsevol reforma fiscal s'ha de basar en les necessitats de les despeses públiques que s'han de finançar. El Parlament decideix els trets bàsics del model de benestar pel qual s'opta i el sistema fiscal ha de procurar assegurar el finançament de les despeses acordades en seu parlamentària. Això fa necessari aplicar mètodes d'avaluació pertinents, pel que fa tant als programes de despesa com als corresponents d'ingressos públics o de despeses fiscals. L'avaluació hauria de ser independent, permanent i eficaç, en el sentit de controlar els resultats dels diversos instruments aplicats i la seva convalidació o supressió en funció d'aquests. En tot cas, el nivell de pressió fiscal no ha de ser l'objectiu de la reforma, sinó el grau d'adequació dels ingressos a les despeses que s'han de finançar.

* El sistema tributari s'ha d'analitzar en conjunt, procurant oferir una perspectiva integrada dels diversos impostos (estatals, autonòmics i locals) i de les propostes de reformes que se suggereixen. En aquesta perspectiva, cal insistir en els processos d'integració fiscal a Europa i a escala internacional o global. Addicionalment, qualsevol proposta de reforma no pot oblidar la intensitat dels canvis tecnològics i demogràfics que afrontem i la necessitat d'adequar-hi les propostes.

* L'objectiu central de la reforma ha de ser garantir la suficiència i la sostenibilitat de les finances a llarg termini, la qual cosa implica controlar l'endeutament públic, fent èmfasi en l'equitat del sistema i el seguiment dels efectes redistributius d'un sistema tributari del segle XXI per tal d'afrontar l'increment de la desigualtat i de la concentració de la riquesa que s'han registrat als darrers anys. El sistema

tributari ha d'assegurar l'equitat a través de la imposició directa i, en particular, limitar el pes excessiu de la imposició sobre les rendes del treball.

* Per comparació amb altres països, les dades mostren la necessitat d'incrementar la capacitat recapitativa del sector públic espanyol (davant la dimensió del dèficit estructural, el deute i la pressió de les demandes de despeses). Per tal de garantir la suficiència i la sostenibilitat de les finances a llarg termini, cal aplicar una estratègia de reformes que faci l'èmfasi en l'eixamplament de les bases.

* Encara que la sostenibilitat del sistema s'ha de basar en criteris d'eficiència econòmica i de creixement estable, en la situació actual no es poden perdre de vista, com a complements de l'objectiu bàsic, l'atenció a objectius extrafiscals com la preservació del medi ambient o l'atenció a les condicions de salut de la població, o la extensió imprescindible del sistema tributari a l'economia digital (anivellament) i a les activitats econòmiques emergents.

* Finalment, el LB apostà per aplicar el principi de generalitat com a requisit necessari en un sistema democràtic avançat, en què els ciutadans reconeixen i accepten la necessitat d'un sector públic fort que gestioni adequadament les despeses socials, en controli la idoneïtat i garanteixi la participació de "tots" (com assenyala l'article 31 de la CE) en el finançament de les despeses, d'acord amb la capacitat econòmica de cada persona. D'altra banda, el LB entén que el legislador ha de fer propostes viables de reforma, que siguin compreses i acceptades pels ciutadans, la qual cosa justifica un plantejament planificat i gradual d'aquestes. L'aplicació de les reformes acordades ha de tenir en compte el context social i econòmic, dissenyar-se amb criteris de gradualitat i ser objecte d'una programació sistemàtica i ben articulada, que assumeixi els costos necessaris per dur-la a terme. Com assenyalava l'Informe Mirrlees (2011), "qualsevol canvi genera costos, però també en genera tenir un sistema dissenyat inadequadament" (p. 49).



JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Comentaris al Llibre Blanc de persones expertes sobre la reforma fiscal a Espanya

En el context actual d'incertesa, la Comissió oficial constituïda l'any 2021 per la Secretaria d'Hisenda per tal de preparar una revisió del sistema fiscal, que va lliurar el seu informe al febrer del 2022, ha avaluat el nostre sistema fiscal, amb algunes llums i ombres sobre les vies que ha de seguir. Com a posicionament previ, crec que el nostre sistema fiscal ha d'apostar per uns impostos renovats, amb uns objectius coherents, en el marc d'un sistema tributari amb una estructura estable d'impostos bàsics, evitant ocurrències fiscals d'efecte recaptatori dubtós, que estigui ben articulada i coordinada amb les administracions territorials, amb l'objectiu últim de contribuir al creixement econòmic i a la generació d'ocupació estable de qualitat, sense oblidar el context inflacionari actual en què es mou l'economia mundial i que pot condicionar l'impuls d'algunes de les propostes formulades al document.

L'informe considera necessari, amb bon criteri, consolidar la recuperació abans d'iniciar les reformes que potencien la recaptació, i parla de "gradualisme" en la implementació de les mesures, per bé que assenyala la necessitat de fer un "primer anunci" de les propostes per tal de suavitzar en el temps les distorsions temporals que es puguin produir en les decisions dels agents econòmics. Pel que fa a l'apartat de diagnòstic, entenem que, més que justificar una despesa, que es pren com una variable exògena, s'hauria d'haver aprofundit d'alguna manera en el nivell de l'estat del benestar possible i desitjable que els ciutadans espanyols ens podem permetre. L'informe aborda immediatament les propostes d'augmentar els impostos, sense prendre en consideració, des de la perspectiva de la despesa, la necessitat de desenvolupar plans de reequilibri pressupostari. En aquest sentit, a partir de les xifres de dèficit i del deute públic sobre el PIB, es conclou que la definició d'una estratègia de consolidació fiscal és una tasca urgent que requereix combinar, "en la proporció que es consideri preferible", ajustos de despesa i increments impositius, encara que s'indica tot seguit que, "des d'una perspectiva comparada, les dades suggereixen que el major dèficit públic espanyol té a veure, sobretot, amb el que passa a la banda dels ingressos". Aquesta afirmació és qüestionable, considerant que la crisi econòmica ha elevat la pressió fiscal a Espanya davant d'una caiguda del PIB més que proporcional respecte a la de la recaptació tributària i de la seguretat social, circumstància que s'ha vist incrementada amb els efectes de la inflació i de la

progressivitat en fred. Sense oblidar que les xifres de la pressió fiscal, per si soles, són poc representatives, perquè no tenen en compte la renda per càpita dels diferents països –per a això, hauríem de fer comparatives amb dades, per exemple, relatives a l'"esforç fiscal".

Compartim la filosofia general de l'informe, que diu que orienta les seves propostes de manera que no es produeixin les distorsions que els tributs sobre la renda i el consum causen en els preus relativs dels factors productius, afavorint l'ampliació de les bases i el creixement econòmic, eliminant discriminacions tributàries (incentius fiscals) i compensant amb transferències a les llars de rendes més baixes afectades pels canvis, recurs que es fa servir excessivament per justificar unes determinades propostes, sense valorar-les com cal. A títol d'exemple, cal citar la conversió de la reducció per obtenció de rendiments del treball en una deducció reemborsable a la quota, és a dir, en una partida que podria actuar com una subvenció pública al contribuent de rendes baixes. Però també es fa servir per justificar la implantació d'algunes mesures de fiscalitat mediambiental, pels efectes regressius que poden produir.

A fi d'ordenar l'anàlisi, assenyalem les grans línies argumentals que caldria desenvolupar per a un debat sobre una reforma tributària integral i incorporem comentaris sobre les propostes formulades al Llibre blanc:

1. Creació d'un entorn fiscal atractiu per a la inversió internacional. La fiscalitat afecta decisivament l'estructura i la manera de finançar les inversions i, si una bona fiscalitat no promou necessàriament les inversions en un territori, una mala fiscalitat o que no estigui coordinada amb l'entorn clarament la desincentiva. En aquest sentit, i en el bloc de l'informe dedicat a l'economia digitalitzada i a les activitats emergents, són especialment interessants les propostes sobre residència fiscal a Espanya, en què els experts demanen que es replantegin els criteris de l'article 9.1 de la Llei de l'IRPF per tal d'aproximar-los als que s'apliquen en els convenis per evitar la doble imposició en cas de conflictes de doble residència. És preocupant la proposta que es formula sobre el règim especial de l'IRPF dels treballadors desplaçats al territori espanyol ("impatriats"), considerant

la important competència fiscal internacional que ofereixen països com Portugal o Itàlia en aquest àmbit.

2.Incentivació de la participació en el mercat de treball i reducció de la càrrega fiscal individual de manera selectiva. Es tracta que el sistema fiscal afavoreixi la participació de més persones en el mercat de treball i continui reduint la bretxa fiscal, és a dir, la diferència entre el salari net que el treballador cobra i el cost salarial total que suposa per a l'empresa. Les mesures destinades a augmentar les cotitzacions socials, per exemple, per finançar les pensions van pel camí equivocat, en la meva opinió.

3.Foment de l'estalvi i de la inversió. Des del punt de vista teòric, qualsevol reforma tributària ha de considerar, com a element central, el foment de l'estalvi com a base de la capitalització del sistema productiu. L'estalvi finança el capital físic, complementa la formació del capital humà i augmenta l'estabilitat econòmica dels agents socials. Són escasses les propostes que l'informe fa en matèria d'incorporació i desenvolupament de mesures fiscals d'estalvi, tant a escala personal com empresarial, i d'inversió. Les més destacades es concentren en l'àmbit de la transició energètica o la sostenibilitat mediambiental. A tall d'exemple, destaca la proposta d'introduir, durant un període de deu anys, règims d'amortització accelerada o de llibertat d'amortització per a aquells actius que contribueixin a aquests processos. Així mateix, es proposa incloure, en l'àmbit de la deducció per R+D+i en l'impost sobre societats (IS), els projectes de software vinculat a les big data, la intel·ligència artificial o la indústria 4.0, i les despeses i les inversions que es vinculen a les àrees prioritàries finançades pel programa NextGenerationEU (digitalització, medi ambient i salut). No obstant això, atès que l'incentiu es concentra en aquelles empreses d'alt component tecnològic que, per raons de competència de mercat, estan obligades a fer aquest tipus d'inversions de forma generalitzada, encara que no hi hagués aquest incentiu, té sentit proposar aquest tipus de benefici fiscal en general o limitar-lo a uns sectors o tipus d'empreses concrets, atès el cost recaptatori?

4.Suport a la família com a element de vertebració i d'estabilitat social. És obvi que les càrregues familiars modifiquen

substancialment la situació econòmica dels individus, per la qual cosa la mida de la família, el nombre d'ascendents i de descendents dependents, la seva situació de discapacitat i l'edat dels contribuents i dels dependents han de continuar essent elements d'ajust del sistema fiscal, no tan sols per raons d'equitat, sinó també d'eficiència, considerant el context inflacionari que s'acosta, que exigirà revisar-lo, arran de la pèrdua del poder adquisitiu de les famílies i la modificació dels seus patrons de consum. Amb relació a l'enveliment de la població espanyola i a les previsibles dificultats financeres del sistema de pensions, seria convenient reformular els incentius fiscals a les situacions de dependència i els plans de pensions, potenciant especialment els plans d'empresa, que no estan prou desenvolupats.

5.Desenvolupament d'una política d'ampliació de les bases, amb una reducció temporal dels tipus impositius a l'impost sobre societats. Tenint en compte el comportament cíclic de l'IS, seria fonamental desenvolupar mesures que ajudessin a assolir una productivitat més alta i que incentivesin el creixement econòmic. Els experts analitzen aquest impost partint de la presumpta insuficiència de la seva recaptació actual, sense considerar correctament les diversos ràtios que indiquen que és adequada a la realitat de la nostra economia, és a dir, que està vinculada al benefici real de la societat, a les bases negatives pendents de compensació des de la crisi del 2008.

Dit això, és fonamental alinear els tipus nominals de l'impost i incrementar-ne els efectius per harmonitzar la nostra tributació a la que apliquen els nostres socis de la Unió Europea (UE). L'informe recomana mantenir el sistema actual de determinació de les bases imposables de l'IS, partint del resultat comptable i aplicant-hi ajustos extracomptables, però reduint-ne el nombre per tal de simplificar el sistema, i fer una valuació permanent de l'eficàcia dels beneficis fiscals, inclosos els règims fiscals especials. No obstant això, és preocupant la proposta d'endurir els requisits per a l'exemció del percentatge de participació a l'entitat que genera les rendes exemptes a l'exterior, ja que es tracta d'una mesura que penalitza Espanya enfront d'altres jurisdiccions com a país d'ubicació d'entitats receptoras de dividends i plusvalües,

com són les entitats de tinença de valors estrangers. Inquieta també la proposta d'enduriment de la compensació de les bases imposables negatives, amb la justificació dels efectes recaptatori negatius que s'arroseguen des de la crisi del 2008. Però cal no oblidar que el manteniment d'aquests efectes avui es deu a les limitacions de compensació de les bases imposables negatives en el passat recent.

Com a complement, la lluita contra el frau fiscal internacional basada en el control estricte dels grans contribuents, un control més eficaç de les transaccions transfrontereres i una coordinació més gran entre les administracions tributàries contribuirà a potenciar l'efecte recaptatori de l'IS. L'informe es refereix a la coordinació creixent de l'impost en el si de l'OCDE i de la UE (directiva antiabús, BEPS i BEPS 2.0). En tot cas, la creació d'impostos selectius sobre determinades activitats, com les financeres o les digitals, s'ha de reconsiderar atenent el context internacional d'evolució de la fiscalitat societaria harmonitzada per aplicació dels pilars 1 i 2 de les BEPS.

6.Vigilància estreta de la relació entre imposició directa i indirecta. Encara que, en principi, no ens hauria de preocupar excessivament un tax mix en què els impostos indirectes superessin lleugerament els directes, atès que aquests generen efectes de distorsió més rellevants i d'impacte més immediat sobre els comportaments econòmics fonamentals, des del punt de vista de l'equitat pot tenir efectes negatius. Això és críticament cert en un context en què s'estan recuperant unes taxes d'inflació desconeegudes als darrers vint anys a l'economia espanyola. L'informe planteja com a objectiu últim un IVA "simplificat", de tipus únic, aplicat sobre una base imposable que sigui la més àmplia possible, per tal d'evitar distorsions en el comportament dels ciutadans i de les empreses. Com a substitut dels tipus reduïts, i a fi d'alleujar el cost del consum de béns de primera necessitat, s'apel·la a prestacions destinades a persones de rendes baixes. També resulten del màxim interès les propostes que tendeixen a fer una revisió integral de les exempcions, i encertadament es planteja una supressió gradual dels règims especials, en particular del règim simplificat, en línia amb la proposta de supressió del règim d'estimació objectiva de l'IRPF.

En qualsevol cas, no s'hauria d'obviar, com a fórmula de finançament de les pensions futures, la possibilitat d'utilitzar els tipus d'IVA amb aquesta finalitat, sempre avaluant-ne el moment i l'impacte inflacionista.

7.Incorporació de la fiscalitat mediambiental. Espanya té un retard important en el disseny i el desenvolupament d'impostos generals de naturalesa mediambiental, que s'han estat centrant en un ventall molt ampli de figures disperses i inconnexes, implementades per les comunitats autònomes, la qual cosa ha generat una complexitat sistèmica que penalitza la localització i el desenvolupament de moltes activitats empresarials. Al meu entendre, en aquest apartat és on es recullen les aportacions més innovadores de l'informe. Es presenta una oferta encertada d'accions, però amb el risc de generar canvis substancials en els comportaments i en les inversions, que poden tenir uns impactes distributius i sobre la competitivitat empresarial que caldrà estimar. En tot cas, el propi informe reconeix que les mesures, algunes molt dures, no han de ser d'aplicació immediata. Cal destacar aquest aspecte perquè, en la conjuntura econòmica mundial actual, amb els preus energètics disparats, una inflació galopant i problemes de subministrament, podrien generar algunes pertorbacions i rebuig social entre molts dels col·lectius sobre els quals incidiria aquest tipus de tributació.

8.Una revisió integral del paper, els fonaments i l'articulació de la imposició patrimonial a Espanya. Els beneficis fiscals i les possibilitats d'elusió fiscal han convertit els impostos sobre la riquesa i la seva transmissió en gravàmens sobre la petita propietat i les classes mitjanes. La realitat confirma la necessitat de revisar les figures principals de la imposició patrimonial.

Atesa la necessitat de compartir recursos fiscals entre l'Estat i les comunitats autònomes, sembla raonable que la imposició patrimonial personal s'adscrigui a aquestes. Tanmateix, cal no oblidar que la seva capacitat recaptatòria és escassa amb relació als impostos fonamentals que graven la renda i el consum, i d'altres possibles impostos generals d'aplicació futura. No obstant això, aniria bé que hi hagués una major harmonització fiscal entre les comunitats autònomes, pro-

bablement imposta pel Govern de l'Estat, amb la finalitat d'evitar comportaments estratègics dels contribuents que busquin eludir impostos a través de canvis de residència. Això és especialment greu en el cas de les successions, on sembla raonable establir un mínim de tributació que permeti frenar una carrera cap a la desfiscalització total de la figura, que no es justifica ni per raons de suficiència recaptatòria ni per raons d'eficiència i equitat intergeneracional. En definitiva, subscrivim la necessitat que planteja l'informe de simplificar i reduir els tipus de l'impost sobre successions, en el marc d'una certa coordinació de les bases i els tipus a tot l'Estat. Respecte a l'impost sobre el patrimoni, considerem que hauria de desaparèixer, ja que és una figura que no reconeixen la majoria dels països de la UE i que genera problemes de doble imposició, d'equitat fiscal i de confiscatorietat en alguns casos rellevants.

9.La reforma en el camp fiscal, especialment la patrimonial, s'ha de considerar en un context de reforma profunda del finançament autonòmic i del local, amb l'objectiu de donar-los més autonomia i fer-los més transparents i visibles als ciutadans, alhora que se'ls fixa una restricció pressupostària rígida. En aquest àmbit, subscrivim la proposta d'eliminar l'impost sobre activitats econòmiques, ja que es tracta d'una figura tributària de quota forfetària i objectiva, de disseny arcaic i que incideix excessivament en les decisions de localització i d'inversió, encara que se n'hauria d'estudiar una alternativa fiscal, amb una mena d'impostació local sobre el benefici societari, com passa a diversos països de la UE.

10.Desenvolupament de l'Administració tributària com un instrument fonamental per assolir un major grau de compliment tributari. En aquest àmbit, l'informe reprèn algunes qüestions que ja s'havien plantejat en molts treballs sobre la necessitat de conciliar el compliment tributari amb una Administració tributària més amigable i pròxima al contribuent. Entre les mesures més rellevants, cal citar la creació d'una unitat permanent d'anàlisi del compliment tributari, el reforç dels recursos humans i els materials de l'AEAT, una major incidència en els controls preventius i de compliment voluntari, i la reducció de les sancions per fallades o incompliments menors, així com

intensificar l'educació fiscal i millorar la seguretat jurídica, definint amb més detall els criteris administratius. És molt interessant la referència que fa l'informe sobre la necessitat de reduir la litigiositat, incentivant les anomenades "actes amb acord" i impulsant mecanismes arbitrals de resolució de controvèrsies.

Aquest decàleg d'accions bàsiques ha servit per ordenar, en un espai reduït, les propostes que considerem més rellevants de l'informe, amb les seves llums i ombres, i constitueix la medul·la d'una reforma fiscal profunda que s'ha d'abordar ja, de forma ordenada i programada, en un context de reformes estructurals que l'economia i la societat espanyola exigeixen i necessiten.

Va essent hora de passar de les paraules als fets.

Autores

**Esteller-Moré, Alejandro**

És llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (premi extraordinari i Premi José Manuel Blecua del Consell Social de la UB), i té un Màster en Economia (Leatherland Book Prize) per la Universitat d'Essex (Regne Unit). És catedràtic d'Economia de la UB, investigador i membre del Consell de Govern de l'IEB i director del programa de recerca de l'IEB en Anàlisi de Sistemes Impositius. La seva recerca ha estat publicada, entre d'altres revistes, a *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, el *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, la *Review of Income and Wealth* i el *National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Ha dirigit el projecte per a l'estimació del tax gap dels impostos cedits a Catalunya i ha participat en l'estudi dels determinants del VAT gap encarregat per la Comissió Europea. És editor associat del *Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales* i membre del consell editorial d'*Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

**Kopczuk, Wojciech**

és catedràtic d'Economia i Afers Internacionals i Públics de la Universitat de Colúmbia, i membre del NBER i del CEPR. És doctor en Economia per la Universitat de Michigan i MSc in Computer Science per la Universitat de Varsòvia. Actualment, és president de l'International Institute of the Public Finance, editor en cap del *Journal of Public Economics* i membre dels consells editorials de moltes altres revistes. Les seves àrees de recerca són l'economia i la política fiscal (l'impost sobre la renda, la fiscalitat de les donacions, els béns patrimonials i les successions, l'impost de societats i l'administració tributària), com també la desigualtat de riquesa i ingressos. La seva recerca s'ha publicat en nombroses revistes acadèmiques, com ara *l'American Economic Review*, el *Quarterly Journal of Economics*, el *Journal of Political Economy* i la *Review of Economic Studies*.

**Rubio Guerrero, Juan José**

Doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universidad Complutense de Madrid (UCM), amb premi extraordinari de doctorat, i catedràtic d'universitat de l'àrea d'economia aplicada en la matèria d'hisenda pública i règim fiscal de l'empresa. Ha estat director del Departament d'Economia Aplicada VI de la UCM i vicerector i degà en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha participat en cinc comissions oficials creades per la Secretaria d'Estat d'Hisenda per a la reforma dels models de finançament autonòmic i local, de l'IRPF i de la Llei general tributària. Ha publicat més d'una vintena de llibres i monografies i més de cent articles a revistes especialitzades en matèries econòmiques, financeres i fiscals. Ha estat consultor internacional del Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional, desenvolupant activitats d'assistència tècnica i implantació de sistemes de formació i pressupost. Entre els anys 2000 i 2004, fou director general de l'Institut d'Estudis Fiscals (Ministeri d'Hisenda). És membre de l'Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha. Les seves línies de recerca se centren especialment en la política tributària, el federalisme fiscal i la fiscalitat internacional.

**Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús**

Catedràtic emèrit d'Economia Aplicada (Hisenda Pública) de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha estat professor d'Economia i Hisenda a la UCM i a la Universidad de Salamanca. Fou director de l'Instituto de Estudios Fiscales entre els anys 2004 i 2008. És associated research fellow de l'Institut CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations) del Canadà, on va treballar com a investigador al curs 2012-2013. Ha dirigit 16 tesis doctorals i ha publicat molts treballs en formats diversos (llibres, informes, articles a revistes). Els seus camps d'especialització són l'anàlisi dels efectes econòmics de l'actuació del sector públic, incloent-hi l'estudi de les polítiques públiques, el sistema tributari, les qüestions de distribució i la redistribució de la renda i la perspectiva descentralitzada de l'activitat de l'Estat. Ha estat consultor de la Unió Europea. Actualment, és director del Laboratori de la Fundación Alternativas i, entre abril del 2021 i març del 2022 fou president del Comitè d'Experts per a la Reforma Tributària.

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Jordi Jofre-Monseny
Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Design and graphic production: EPA Disseny S.L.
Translation: Gabriel Genescà Dueñas / Kelly Aileen Dickeson

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Jordi Jofre-Monseny
Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.
Traducción: Gabriel Genescà Dueñas / Kelly Aileen Dickeson

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Jordi Jofre-Monseny
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.
Traducció: Gabriel Genescà Dueñas / Kelly Aileen Dickeson

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu