



Una Fiscalidad Para Crecer Todos

España Mejor





ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
PLANTEAMIENTO	6
I Introducción	6
II Los principios que deben inspirarnos.	9
III Los ejes de una fiscalidad para crecer todos.	10
1. La comparativa con Europa.	10
2. Nuestra propuesta de cambio.	12
MEDIDAS	15
IV Seguridad jurídica y relación cooperativa entre Hacienda y los ciudadanos.	15
V Reforma de las cotizaciones sociales. Impuestos sobre el trabajo.	23
VI Incentivos fiscales para el empleo, el emprendimiento y la innovación.	28
VII Medidas contra el fraude y la elusión fiscal.	35
VIII Revisión de la imposición sobre el consumo y medioambiental.	38



RESUMEN EJECUTIVO

Creer con fuerza propia, sin necesidad de recurrentes estímulos externos, es algo no solo deseable, sino también factible para España. Para hacerlo, necesitamos una **política tributaria reorientada al crecimiento económico**, que nos permita alcanzar mayor renta per cápita y mayor tamaño empresarial. La política tributaria actual no solo no fomenta el crecimiento, sino que lo impide.

La presión fiscal de España es similar (ligeramente inferior) a la de la media europea. Pero nuestro esfuerzo fiscal es muy superior a la media porque tenemos una renta per cápita más baja (menos empleo, sueldos más bajos y empresas más pequeñas). Lograr aumentar la renta per cápita fomentando el empleo y el crecimiento es algo prioritario. Orientar el sistema tributario hacia ese **aumento de la renta per cápita** debe ser una prioridad para todos los partidos.

Fomentar el crecimiento económico a través del sistema tributario no es incompatible con una mayor recaudación. Al contrario, el crecimiento económico es la única manera de sentar las bases reales de **una mayor recaudación tributaria**. A más actividad económica, más empleo, mayores sueldos y, por tanto, más recaudación. Si bien se pueden producir desajustes a corto plazo, los sistemas tributarios orientados al empleo se acaban compensando por sí mismos. La propuesta de España Mejor consiste en una reforma orientada selectivamente (y con una visión a medio plazo) a favorecer la actividad económica y el empleo, y apoyada (en el corto plazo) en una cierta reasignación de la carga tributaria, guiada por la referencia de los países de nuestro entorno.

La reorientación tributaria propuesta por España Mejor busca compatibilizar el crecimiento con la preferencia social por un Estado redistributivo con buenos servicios públicos. No es una reforma radical, que actualmente sería irrealista dada nuestra elevada deuda pública y la crisis de nuestro sistema de pensiones. Busca desatascar el crecimiento económico propio, fomentando el crecimiento y el empleo sin alterar substancialmente el peso del Estado en la economía y la sociedad española. No se trata de cambiar el tamaño del Estado, sino de hacerlo más sostenible.

Medidas:

- Una de las maneras más fáciles y baratas de fomentar el crecimiento es aumentar la seguridad jurídica fiscal, mejorando la calidad legislativa a través de un organismo independiente y replanteando la relación entre Hacienda y la ciudadanía para hacerla más cooperativa. Ello requiere considerar sistemas de mediación, eliminar la litigiosidad y persecutoriedad innecesarias y poner a Hacienda al servicio del ciudadano.



- No obstante, el mayor obstáculo al crecimiento dentro del sistema tributario actual son . nuestras elevadas cotizaciones, que constituyen un auténtico impuesto al trabajo, por lo que planteamos rebajarlas. Las cotizaciones a cargo de las empresas, en proporción a nuestro PIB, están entre las más altas de Europa. Es absurdo que en un país con un alto desempleo se impongan impuestos tan altos al trabajo. Esas altas cotizaciones generan desempleo y reducen la base imponible de las cotizaciones y la potencial recaudación. Tampoco tiene sentido utilizar una gran parte de las cotizaciones para subsidios de desempleo si a su vez esas altas cotizaciones generan desempleo. Y es inaceptable que la mayoría de los contribuyentes no sepan qué parte de sus cotizaciones se utilizan para partidas que no son ni de pensiones ni de desempleo. El Estado tiene que ser escrupulosamente transparente sobre el uso de las cotizaciones. Desde España Mejor planteamos una reducción de 3.6 puntos y de 9.6 puntos en el caso de los jóvenes, con una reducción específica para emprendedores.
- Dada la situación de prolongado estancamiento del crecimiento real, no se trata solo de eliminar obstáculos al crecimiento, como las cotizaciones, sino de incentivarlo para poder reducir al máximo el tiempo de generación de una mayor base imponible. Por ello proponemos un menú de incentivos fiscales para la empleabilidad de jóvenes, el emprendimiento, la adquisición de negocios, la innovación y la financiación de emprendedores.
- Planteamos nuevas medidas para aflorar la economía sumergida, tanto administrativas como disuasorias y reglamentarias. Hay una falta notoria de voluntad política para afrontar este problema, pero simplemente con un 50% de éxito en las nuevas herramientas legales para atajar la economía sumergida se podría recaudar mucho más que lo que supone la reducción de cotizaciones propuesta.
- Por último, para evitar desajustes a corto plazo, proponemos una reforma de la imposición sobre el consumo y medioambiental que permita incrementar la recaudación sin excesiva regresividad y alinearla con la cesta impositiva (mix) de Europa. Independientemente de los desajustes, esa reforma de la imposición al consumo es una tarea pendiente que nos piden recurrentemente tanto expertos como la Unión Europea.



Somos conscientes de que el sistema tributario se presta a una diversidad de fórmulas guiadas por la ideología de cada partido político. Por ello no planteamos esta reforma como una fórmula mágica, sino como un rango de soluciones que hay que empezar a considerar con urgencia. Y por supuesto es comprensible que cada partido dé su barniz ideológico a tales rangos de soluciones. Lo que no es aceptable es mantener un statu quo con un sistema tributario que todos los partidos políticos saben que no funciona.

El sistema fiscal es una temática compleja. Existen muchas formulas válidas que deben de ser consideradas en el debate político y social. Pero no se puede continuar cargando los impuestos donde se vean menos aunque hagan más daño a largo plazo. Hay que afrontar el problema fiscal del mismo modo que hay que afrontar todo lo importante: con transparencia y visión a largo plazo.

No pedimos a los partidos políticos que se pongan de acuerdo. Ni siquiera les pedimos que acepten todas nuestras propuestas. Lo que les pedimos es que, si no están de acuerdo con ellas, pongan sobre la mesa su lista específica de propuestas. Seguir ignorando el problema no es una opción.



PLANTEAMIENTO

I. INTRODUCCION

El objetivo de este documento es proponer, desde España Mejor, una reforma fiscal y del modelo de cotizaciones sociales, orientada fundamentalmente a favorecer la actividad económica (el crecimiento), con especial atención al empleo joven y al emprendimiento, sin menoscabo de la suficiencia de recursos que requiere el Estado para un buen cumplimiento de sus fines. El objetivo es crecer, pero hacerlo de un modo que nos permita crecer a todos.

a) El estancamiento económico

España es un país económicamente estancado, y la consecuencia de ello es que faltan buenas oportunidades de desarrollo profesional y personal que se correspondan con el propio potencial de nuestra gente y del conjunto del país. Los motivos de esa discordancia no serán solo fiscales, pero lo fiscal puede jugar un papel importante.

Más allá de las estadísticas de comparativas a corto plazo, el estancamiento es observable en cualquier análisis de largo plazo, y nos ha llevado a una renta per cápita del 85% de la media UE, y a descender puestos en el ranking mundial.

En el conjunto de los últimos 15 años, el PIB nominal español apenas ha crecido como el IPC¹. Nuestro PIB real está estancado, pese a que nuestra población crece. Nuestra renta per cápita baja en términos reales. El dato puede sorprender porque el crecimiento del PIB real suele mostrarse en tasa interanual, perdiéndose la perspectiva plurianual. Pero la realidad es que, mientras discutimos sobre el reparto de la renta, ignoramos que hay menos renta para repartir.

España				
	PIB nominal (millones de euros)	PIB nominal / Población	IPC	Población
2008	1.109.541 €	23.996 €	-	46.239.271
2023	1.462.070 €	30.088 €	-	48.592.909
Incremento %	32%	25%	33,9%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir del INE

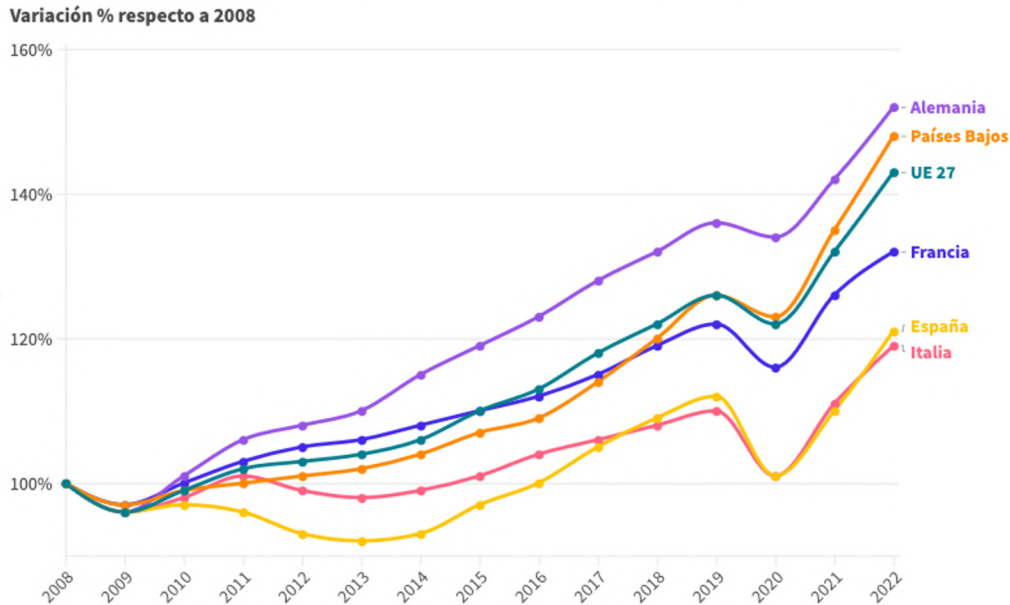
¹ Variación del IPC desde enero de 2008 hasta diciembre de 2023.



UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

Podemos observar también nuestra evolución respecto a Europa en el siguiente cuadro, de evolución comparativa 2008-2022. Y no olvidemos que el conjunto de Europa se estanca respecto a otros continentes con nuevos competidores que crecen a tasas muy superiores.

Evolución del PIB en los últimos 15 años (en base al año 2008)

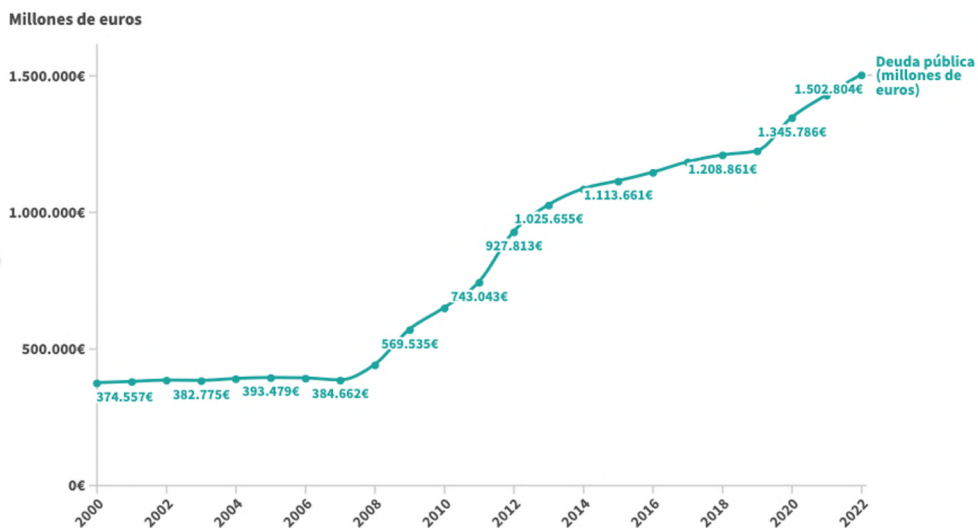


Fuente: OCDE

b) Deuda pública.

España tiene una deuda pública en máximos históricos, en términos absolutos y en proporción al PIB, que se suma a una deuda latente no reconocida por el permanente déficit corriente de nuestro sistema de pensiones. Y ha crecido especialmente en los últimos años.

Evolución de la deuda pública en España (2000-2022)



Fuente: Eurostat

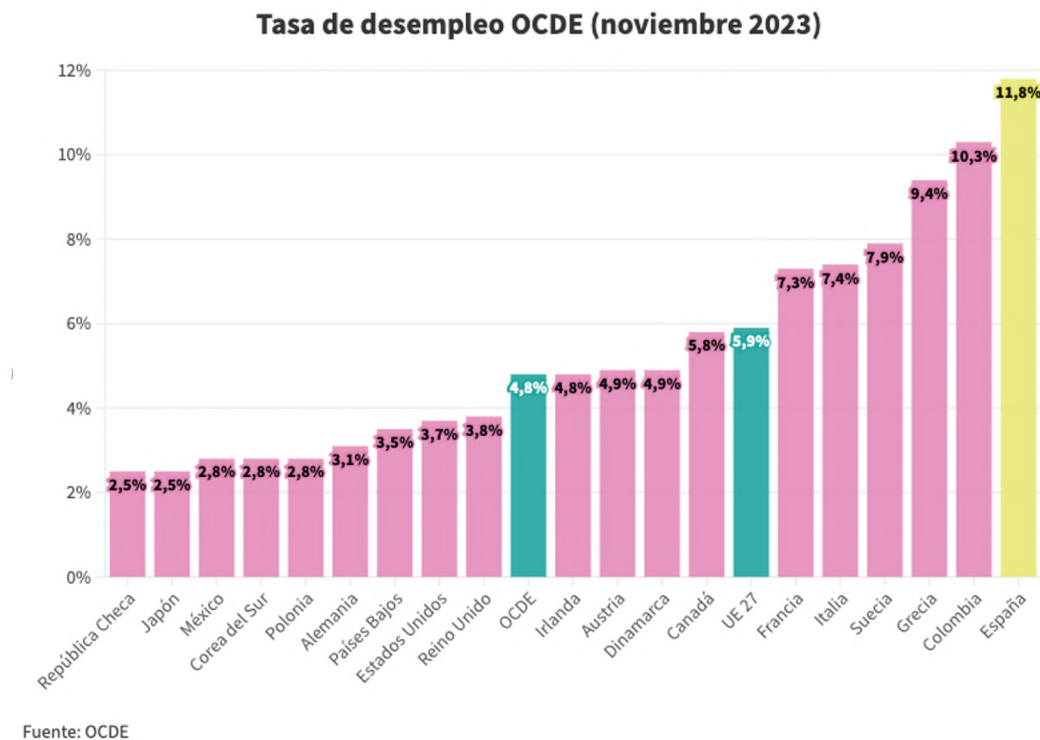


UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

El aumento nos ha situado entre los países de la Unión Europea en peor situación. En la relación entre deuda y PIB, según datos de Eurostat para 2022, nuestro porcentaje del 111,6% supera notablemente la media europea del 83,5%. En definitiva, si estamos estancados pese a estar incurriendo en más deuda, la conclusión es que nuestro sistema fiscal no nos sirve.

c) Desempleo.

España sufre el desempleo más elevado de entre los principales países de la OCDE (ver cuadro siguiente), especialmente en los jóvenes. Y es destacable que lo ha tenido incluso en los años de más crecimiento, lo que muestra un problema estructural. Existe la opinión de que esas cifras son “imposibles” y denotan mucho empleo sumergido; si así fuera, tampoco sería posible sostener nuestro Estado del Bienestar de ese modo.



d) Tamaño empresarial

Según datos de Eurostat de 2022, las ventas medias por empresa eran de 0,9 millones de euros en España, un 25% inferior a la media de la UE, de 1,2 millones. La empresa española es comparativamente más pequeña que la de los países más relevantes de Europa, lo que se traduce en menos competitividad, más empresas que cierran al llegar las crisis, sueldos más bajos y, también, aunque se suele olvidar, menor capacidad contributiva tanto en términos absolutos como relativos respecto a sus ingresos. La cuestión es: ¿está ayudando el sistema fiscal español a que crezcan las empresas? ¿Está adaptado a ello?



II. LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN INSPIRARNOS

Cualquier propuesta de reforma fiscal debe inspirarse en una cierta visión general. La nuestra es la siguiente:

(1) El bienestar social, y las oportunidades para todos, se consiguen con un **crecimiento económico inclusivo basado en un marco institucional que favorezca la actividad económica, junto con medidas de redistribución de la riqueza que no lastren su generación**. Aunque un intervencionismo excesivo pueda ser contraproducente, las políticas públicas son necesarias para promover que todas las personas puedan alcanzar su potencial.

(2) **La política fiscal debe ser realista y equilibrada**. En un mundo globalizado, querer dar lecciones con normas fiscales más duras que las de nuestro entorno solo conducirá a la desaparición de empleos por la pérdida de competitividad y la huida de empresas. De igual modo, no se puede ignorar la preferencia social por un Estado redistribuidor que preste buenos servicios públicos: es irreal compatibilizar esa preferencia con tipos impositivos muy bajos.

(3) **El Estado del Bienestar es insostenible sin una mejor cultura fiscal**. Ello requiere cambios en las dos partes (ciudadanos y Hacienda) que permitan forjar una nueva relación cooperativa, basada en la seguridad jurídica. Más allá del importe de los impuestos, el Estado debe dar **buen trato al contribuyente**: al ciudadano porque es soberano, y a las empresas porque ello ayudará a la generación de actividad y empleo. Maltratar a los contribuyentes con políticas desmesuradas, arbitrarias o en permanente cambio, no mejora la conciencia fiscal, sino lo contrario.

(4) **Convertir el sistema fiscal en un desincentivo al trabajo es algo tóxico** para la sociedad, y evitarlo debe ser una prioridad. En particular, el desempleo, o la precariedad laboral, de los jóvenes constituye un serio problema de inserción social, de legitimidad del sistema, y del propio futuro de la sociedad.

(5) **La reforma fiscal no puede estar orientada solo a evitar la impopularidad**. Postergar cambios necesarios del sistema fiscal simplemente porque serán impopulares es una irresponsabilidad. La impopularidad será asumible sobre la base de la transparencia y la equidad: mostrar el cuadro completo, y que el reparto sea justo.

(6) Damos un valor fundamental a la **educación**, pero también a los **incentivos materiales**. Los incentivos deben fundamentarse en un conocimiento realista de la conducta de las personas, y deben diseñarse para provocar un impacto real, no solo cosmético.



II. LOS EJES DE UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

1. La comparativa con el resto de Europa

Un análisis de legislación fiscal comparada nos muestra que la normativa española puede ser, en comparación con la media europea, algo más blanda en aspectos muy concretos de imposición indirecta (en IVA o Impuestos Especiales) y más dura en ciertos aspectos de la fiscalidad empresarial, pero en términos globales estamos bastante alineados. De igual modo, el nivel de recaudación fiscal es el que se corresponde con un país de nuestra capacidad contributiva, o incluso es algo superior, aunque haya quien pretenda una convergencia irreal con países de mayor capacidad.

Suelen confundirse los conceptos de “presión fiscal” (ratio recaudación / PIB global), y de “esfuerzo fiscal” (ratio recaudación / renta per cápita). **Nuestra presión fiscal es muy ligeramente inferior a la media europea, pero nuestro esfuerzo fiscal es superior a la media debido a nuestra baja renta per cápita**, siendo ésta la que determina la capacidad contributiva efectiva de un país. Podemos valorar ambas cosas en la siguiente tabla, donde incluimos los quince países de mayor PIB de Europa y la media del conjunto de la UE:

País (2022)	Presión fiscal		Renta per cápita	
	%PIB	% base España	Euros	% base España
Francia	48	125%	33.180	133%
Bélgica	45,6	119%	37.040	149%
Austria	43,6	114%	38.080	153%
Finlandia	43,1	113%	37.670	151%
Italia	42,9	112%	28.180	113%
Dinamarca	42,5	111%	51.660	207%
Suecia	42,4	111%	46.280	186%
Alemania	42,1	110%	36.010	145%
UE 27	41,2	108%	28.940	116%
Países Bajos	39	102%	43.800	176%
España	38,3	100%	24.910	100%
Portugal	38	99%	19.310	78%
República Checa	35,4	92%	18.460	74%
Polonia	35,3	92%	14.620	59%
Rumanía	27,5	72%	10.040	40%
Irlanda	21,7	57%	77.430	311%

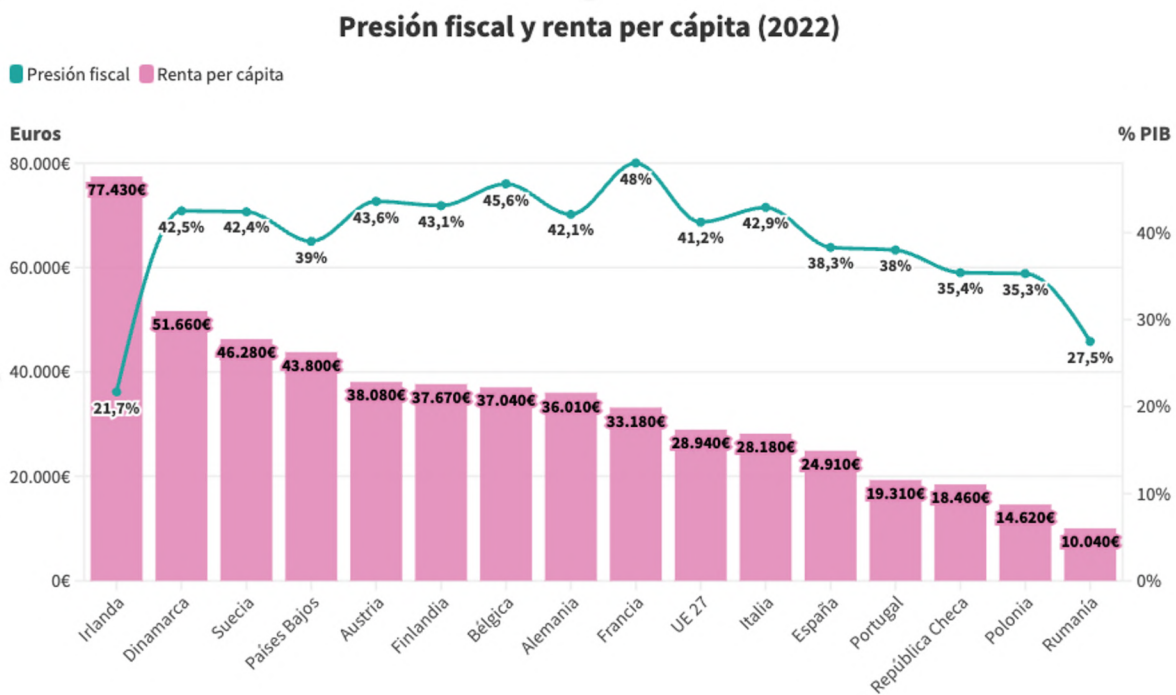
Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Eurostat.



UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

Sorprende que esta correlación entre presión fiscal (recaudación) y renta per cápita (capacidad económica) no suele ser más analizada para afinar el diagnóstico fiscal, pero lo cierto es que, como podemos ver, todos los países que nos superan en presión fiscal nos superan también, y con mayor margen aún, en renta per cápita. Y fuera de Europa no hay ningún país (ni rico ni pobre) con presión fiscal superior a la española.

Con sueldos más bajos y empresas más pequeñas, el porcentaje efectivo de renta que se puede drenar para impuestos ha de ser más bajo. Imaginemos dos países con distinta renta per cápita e idéntica tabla progresiva de IRPF; el porcentaje medio efectivo de recaudación será superior en el país rico, el cual mostrará así una mayor presión fiscal según la estadística habitual. Pero se equivocará el país pobre si pretende igualar esa presión fiscal endureciendo la tabla, creyendo que así se parecerá más al rico. Y algo similar ocurre por tener empresas más pequeñas, dado que en ese segmento existe una cierta mayor defiscalización (tipos reducidos, tributación por módulos, economía sumergida, insolvencias). Veamos esa correlación:



Fuente: Eurostat

Converger con los países más avanzados no es tener tipos impositivos más altos que los suyos sino mejorar nuestra capacidad contributiva, lo cual no se consigue subiendo tipos. Si queremos copiar su fiscalidad, veamos mejor la composición de su cesta de impuestos. Para el correcto diagnóstico sobre esa convergencia, comparemos la recaudación española en cada categoría de impuestos respecto a PIB, frente a la de la media europea.



En particular, según datos de Eurostat para 2022, la recaudación de los grandes impuestos directos es muy ligeramente inferior a la media de la UE, pero la desviación es relativamente reducida (no superior al 1% del PIB en conjunto) y, pensamos, se puede relacionar con nuestra menor renta per cápita (para el IRPF) y el menor tamaño de nuestras empresas (para el Impuesto sobre Sociedades).

Sin embargo, también recaudamos menos en impuestos indirectos (y medioambientales), donde la desviación alcanza el 1,4% del PIB, lo cual solo se explica por el hecho de que tenemos normas más blandas, como efectivamente se desprende de un análisis de legislación comparada.

Donde tenemos una posición más anómala con respecto al resto de Europa es en materia de cotizaciones sociales. La seguridad social a cargo de la empresa en España pesa más que todo el IRPF en términos de porcentaje de PIB, y pesa un 34% más que en la media europea.

2. Nuestra propuesta de cambio

Necesitamos una política tributaria mejor orientada al crecimiento económico, que nos permita alcanzar mayor renta per cápita y mayor tamaño empresarial, sentando así las bases reales de una mayor recaudación tributaria.

Realmente, el estancamiento económico aconsejaría una reducción sustancial de los impuestos que gravan la actividad económica. Sin embargo, la elevada deuda pública y la crisis del sistema de pensiones no permiten una gran reducción de tipos impositivos. Es preciso, pues, buscar un equilibrio que compatibilice un mejor apoyo al crecimiento económico con el mantenimiento de un cierto nivel de recaudación fiscal.

Nuestra propuesta, en definitiva, consiste en una reforma orientada selectivamente, y con una visión a largo plazo, a favorecer la actividad económica y el empleo, lo cual deberá apoyarse, para el corto y medio plazo, en una cierta reasignación de la carga tributaria, guiada por la referencia de los países de nuestro entorno.

Este planteamiento se concreta en **tres ejes fundamentales**:

- **Una reforma legislativa “cualitativa”** (de procedimientos) que mejore la seguridad jurídica fiscal del contribuyente. Si no podemos apoyar a quienes generan actividad y empleo con un mayor descenso de impuestos, hagámoslo con cambios en nuestras normas, que mejoren el clima fiscal. Los pequeños empresarios se beneficiarán especialmente de ello.



UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

- Una **reducción selectiva de costes fiscales ligados al trabajo y el emprendimiento**, con especial atención a la reforma de un modelo de cotizaciones sociales que grava en exceso el factor trabajo, así como a la mejora de los incentivos fiscales existentes.
- Una **reforma de la imposición sobre el consumo y medioambiental** que permita incrementar la recaudación sin excesiva regresividad, unida a una mejora de las **políticas antifraude** mediante nuevas herramientas legales.

El objetivo último de reducir los costes fiscales ligados al trabajo y el emprendimiento no deja de ser un incremento de la recaudación. Una reducción en la fiscalidad del factor trabajo y una mejora del clima fiscal han de dar frutos a medio y largo plazo. Pero no cabe pretender que la reasignación de la carga tributaria permita, sin más, reequilibrar los presupuestos año a año desde el inicio de las medidas. Por ello, en el contexto propuesto, aunque es exigible que, incluso en el corto plazo, las medidas de incremento de la recaudación puedan cubrir una parte sustancial de la pérdida de recaudación del otro lado, no lo es que lo hagan en su totalidad necesariamente desde el inicio.

Digamos también que es preciso descartar las opciones extremas de reforma. El fundamento de una reforma para España no puede ser pretender una sociedad más igualitaria solamente a costa de tener los tipos impositivos más altos del mundo, ni tampoco que la actividad económica se dispare solo por bajarlos.² Ambos son propósitos imposibles, salvo que no nos importe acabar, en el intento, con nuestro modelo social. En nuestra propuesta, no buscamos cambiar el tamaño del Estado, sino hacer sostenible el que tenemos.

Asimismo, es aconsejable considerar las recomendaciones que recibimos regularmente desde organismos internacionales sobre la necesidad de incrementar impuestos al consumo para evitar la carga excesiva de los que afectan más directamente al crecimiento y el empleo. Aunque tales recomendaciones son casi unánimes, no están consensuadas en España. Es preciso iniciar al menos un debate público sobre su conveniencia.³

En pura teoría, existirían dos posibles ámbitos donde compensar la menor fiscalidad del factor trabajo en el corto plazo, que es donde se puede producir un desajuste: la imposición directa sobre el capital (tanto la de personas físicas como los beneficios de sociedades), y sobre el consumo.

²Aunque los partidarios de bajos impuestos afirmen que reducir tipos mejora la recaudación, los efectos nunca son tan directos. Al menos en los grandes tributos, no estamos hoy en el tramo decreciente de la curva de Laffer. Cuando en 2012 la UE obligó a España a incrementar a toda costa la recaudación, el gobierno no invocó la curva de Laffer sino que subió el IVA del 18% al 21% y consiguió el objetivo.

³Entre las más recientes de estas recomendaciones, citemos la de la Comisión Europea In Depth Review. Spain, de marzo de 2024, y la de OECD Economic Surveys. Spain, de octubre de 2023.



UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

En un país aislado, podría ser más equitativo y progresivo lo primero, pero en la economía global el recorrido es muy limitado. Existe una gran armonización internacional en la imposición del capital, y lo cierto es que esa armonización se está produciendo más bien a la baja. Pero España no tiene margen para tomar medidas que sean muy contrarias a esa tendencia sin asumir el riesgo de una gran pérdida de capitales, con impacto en el crecimiento y los empleos.

Siendo así, la tarea ha de consistir en (1) con carácter general, y especialmente en la imposición sobre el capital, perseguir el fraude y cerrar lagunas, sin modificar sustancialmente reglas generales y (2), en la imposición sobre el consumo, reconsiderar tipos impositivos y reglas generales, haciéndolo del modo menos regresivo posible y alineados con Europa.

En todo caso, conforme a las mencionadas recomendaciones reiteradas, la reforma de la imposición al consumo es una tarea pendiente que España ha de acometer en algún momento, por su déficit fiscal crónico. La reducción propuesta de otros impuestos añade solo la necesidad de hacerlo de modo inmediato.

Si en un futuro esta estrategia se viera insuficiente, cabría valorar, tras años invertidos en mejorar la seguridad jurídica de las empresas, poder aumentar la imposición del capital. Hacerlo solo una vez que haya aumentado substancialmente la seguridad jurídica y el prestigio de nuestro sistema fiscal es fundamental para evitar el riesgo de deslocalizaciones.⁴

⁴ El problema de fondo es, en cierta medida, que Europa compite hoy con países sin nuestro Estado del bienestar, con los que antes no competía. Algunos aspectos de la armonización a la baja son cuestionables, visto desde la equidad, como la reducción del tipo nominal del IS hasta una media UE del 25% o la exención de plusvalías por ventas de empresas. España está alineada en ambos. Son los que primero cabría reconsiderar en un futuro.



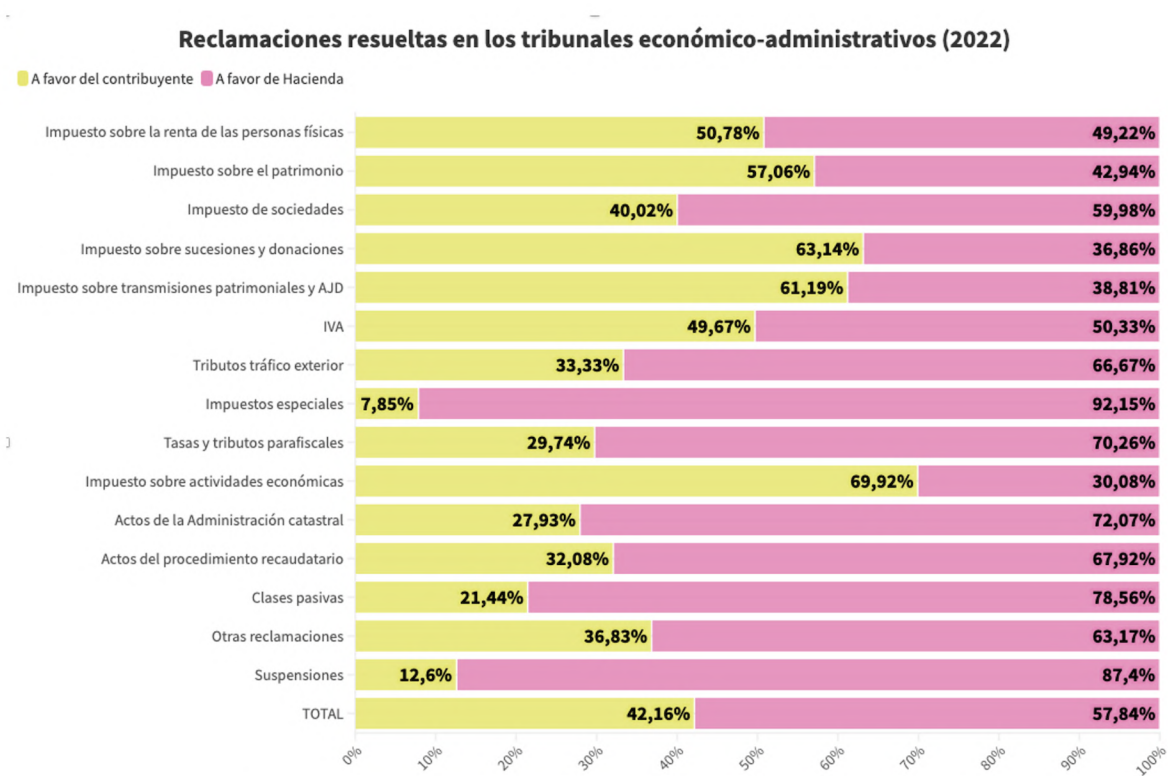
MEDIDAS

IV. SEGURIDAD JURIDICA Y RELACION COOPERATIVA ENTRE HACIENDA Y LOS CIUDADANOS

Expertos fiscalistas y representantes empresariales coinciden en subrayar la importancia de la seguridad jurídica y la simplificación del sistema, tanto para mejorar la conciencia fiscal como para no perjudicar la actividad económica; y valoran como negativa la situación al respecto en España. Lo cierto es que mejorar esto saldría mucho más barato al Estado que conceder reducciones fiscales. Proponemos para ello reformas legislativas de diversa naturaleza. Y advertimos que serán las pequeñas empresas y autónomos, con menos recursos de gestión y asesoría, quienes más se puedan beneficiar de ello.

a) Reducción de la litigiosidad.

Cada año se inician en los tribunales españoles unos 200.000 litigios fiscales, de los cuales, aproximadamente la mitad terminarán siendo ganados por el contribuyente. Aunque no hay datos precisos sobre esto, sí se publican los porcentajes de expedientes ganados por el contribuyente, por materias, en la jurisdicción económico-administrativa:



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública
 *La categoría "Otros", que incluye los desistimientos, archivo de actuaciones, incompetencias y otras actuaciones que implican la terminación del procedimiento, no ha sido incluida en este gráfico.



Observemos que los contribuyentes que pierden en esa jurisdicción pueden acceder a la posterior contenciosa, en la cual muchos ganarán, aunque no se publican regularmente datos.

De igual modo, tampoco hay datos sobre el importe de los recursos pendientes; la última vez que el gobierno lo ofreció, en 2017, se habló de 49.271 millones de euros.

Debemos reducir esta enorme litigiosidad fiscal que colapsa los tribunales y merma derechos de los contribuyentes. Además de mejorar la atención a consultas y otras medidas (ver más adelante), proponemos desarrollar los procedimientos alternativos de resolución de conflictos (mediación, conciliación...), en línea con la práctica de otros países.

Pese a ser esta una recomendación habitual de los expertos (incluida en informes encargados por el gobierno), hay mínimos avances, tal vez por escasa sensibilidad del legislador o por la postura contraria de los funcionarios tributarios. Para romper la resistencia frente a estos procedimientos alternativos, es clave elegir el órgano administrativo que ha de aceptar esa transacción. Siguiendo las prácticas de otros países como Alemania, proponemos la creación de un Departamento de Gestión de Recursos Tributarios, dentro de la propia Administración, pero ajeno a la Agencia liquidadora del tributo recurrido (AEAT o autonómicas...), que será responsable de monitorizar los expedientes iniciados por esa Agencia, con el objetivo de lograr resoluciones no judiciales, si los elementos del caso mostraran su conveniencia.

Bajo la regulación de una nueva ley aprobada al efecto, llamada a promover también un necesario cambio cultural, el departamento actuaría mediante procedimientos de muy corta duración, y fundamentalmente orales (no más burocracia), en distintos niveles.

De entrada, tras la regularización de la Agencia liquidadora, y antes de cualquier recurso ante tribunales, ese organismo intervendría a solicitud del contribuyente como mediador frente a la Agencia. Sin necesidad de formular nuevas reclamaciones, emitiría, si lo estimara oportuno, una propuesta de conciliación. Dentro de una cultura organizativa tendente al acuerdo, la Agencia aceptaría habitualmente esa propuesta. Después, si no hubo conciliación, el departamento de Gestión de Recursos (incluso el mismo funcionario) seguiría monitorizando el expediente en los tribunales, con la facultad legal de aceptar una posible transacción en una conciliación previa a la resolución judicial. Así, si en la admisión del recurso el tribunal considera que se trata de una materia susceptible de conciliación, citaría al contribuyente y a Gestión de Recursos para instarles a conciliar, actuando el juez como mediador en un procedimiento oral, o bien nombrando un mediador registrado si se solicita. Se trataría, pues, de aplicar a los expedientes fiscales administrativos lo que ya se aplica en otras jurisdicciones o materias.



Dada su naturaleza, cabría implementar este instrumento inicialmente con un ámbito limitado (sólo para PYMES, o hasta un cierto importe) y trasladarlo después a todos los contribuyentes.

b) Mejora de la calidad legislativa

Sin perjuicio de la limitada función de los órganos consultivos constitucionales, o de lo que aporte la nueva Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, es preciso aumentar el control de calidad de la normativa fiscal, hoy bastante deficiente, mediante un procedimiento específico.

A tal fin, proponemos que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) asuma una nueva función de revisión de la calidad normativa en materia tributaria, que ha de ser global, respecto de todas las normas (leyes y reales decretos). Su dictamen no será vinculante, pero será expuesto en el Parlamento, con carácter previo a la aprobación de la norma si el proceso lo permite, o inmediatamente después en su defecto.

El dictamen se centraría en valorar si la norma es respetuosa con la seguridad jurídica de los contribuyentes, e idónea respecto de los propios fines pretendidos. Advertiría sobre las disposiciones concretas de contenido confuso o deficiente y, de ser posible, propondría alternativas de mejora. Asimismo, formularía objeciones sobre las normas fiscales oportunistas o “sorpresa”, con tramitación deficiente y entrada en vigor inmediata (sin perjuicio de su posible inconstitucionalidad), las aprobadas por real decreto ley o procedimiento de urgencia para resolver viejos problemas soslayando su debate, o las que cambian la misma regla varias veces en una legislatura. Aunque el dictamen tuviera un valor normativo limitado, serviría como reproche público y social, y podría ser ponderado por los tribunales al valorar los posibles incumplimientos de los contribuyentes.

c) Aliviar cargas administrativas y moderar sanciones.

Proponemos, para los trabajadores autónomos, que la información contable o de gestión exigible por la Administración pueda ser incorporada directamente por el contribuyente a una plataforma (su carpeta en la sede electrónica de la AEAT), de modo que no vuelva a ser solicitada por la Agencia ni por ninguna otra administración pública, y le libere de la obligatoriedad de registros contables para la misma información.



En similar sentido, es exigible, en favor de todos los contribuyentes, el cumplimiento efectivo por la Administración del principio, ya establecido por ley, de no pedir al administrado una información ya disponible en otra instancia administrativa. Y asimismo debería aprobarse que la información aportada por terceros de la que dispone la AEAT sea “compartida” y de algún modo puesta a disposición del contribuyente afectado en breve plazo, y no de manera selectiva.

Por otra parte, en el marco del ahora conocido como “derecho al error”, que es más bien un derecho a una regularización sin sanciones o recargos excesivos, proponemos modificar la Ley General Tributaria en relación con cualquier regularización donde no exista mala fe u ocultación, para: (1) eliminar las actuales sanciones casi automáticas por “simple negligencia” si es la única regularización en diez años del contribuyente (o dos en ese periodo para autónomos y microempresas), (2) ampliar los supuestos de regularización voluntaria sin sanción y (3) reducir los porcentajes de recargos e intereses de demora, así como las sanciones por incumplimientos formales o de información que no determinan deuda tributaria⁵.

Por último, proponemos evitar cargas administrativas para pequeños operadores en plataformas digitales o de economía colaborativa. Para ello, proponemos que, cuando se trate de servicios prestados por personas físicas de modo habitual, la plataforma practique una retención de IRPF del 10% (o modulable según volumen), que, para quienes no superen un cierto volumen de actividad, tenga carácter liberatorio de cualquier otro impuesto u obligación fiscal.

d) Agilizar la contestación a consultas.

La Administración Tributaria muestra hoy cierta desidia a la hora de atender las consultas escritas de los contribuyentes, ignorando que es el propio Gobierno, o los legisladores, quienes provocan las dudas con normas excesivas y poco claras.

Todos los contribuyentes deberían obtener una más ágil contestación a las consultas formales ante la Administración Tributaria. Además de dotar de más recursos (humanos y tecnológicos) a los órganos encargados, proponemos dos cambios legislativos: (1) recortar

⁵ Ver propuesta 3/2022 del Consejo para la Defensa del Contribuyente para cambiar la LGT, similar a la aquí planteada. En febrero de 2024 la AEAT ha manifestado su intención de reducir las sanciones por pequeños errores, sin necesidad de cambio legal (¿con qué criterio se han aplicado entonces hasta ahora?).



plazos de contestación, con uno general de tres meses, sólo ampliable a seis en materias de especial complejidad, no procediendo nunca la ampliación para consultas presentadas por asociaciones representativas, y (2) reconocer la circunstancia de haber consultado y no haber recibido respuesta, como atenuante en la calificación de una eventual infracción.

Asimismo, proponemos que se regule un sistema operativo de consultas verbales con cita previa para cuestiones dudosas de procedimiento tributario y recaudación que no requieren análisis profundo de la normativa, sino conocimiento de la operativa administrativa, y que sin embargo generan hoy gran inseguridad jurídica, litigios y reclamaciones desproporcionadas. Las disputas sobre las reglas del procedimiento recaudador generan el 30% de los recursos fiscales.

e) Marco legal para acuerdos individuales de protección fiscal de inversiones (*tax ruling*).

Proponemos aprobar un marco legal para la concesión en favor de proyectos empresariales concretos de una garantía individualizada de seguridad y estabilidad fiscal. La Administración emitiría un documento sobre la fiscalidad aplicable a casos tasados merecedores de protección, como sería una nueva inversión generadora de un volumen de empleo muy significativo, o con valor crítico medioambiental (por ejemplo, instalaciones ligadas al proceso de electrificación), atendiendo a un doble fin:

- Dar respuesta detallada y práctica (de manera más específica que en las consultas generales) a las dudas de interpretación de la norma fiscal aplicable planteadas por el contribuyente, de modo similar a los “*tax ruling*” de otros países.
- Comprometer una hipotética compensación por la Administración del posible sobrecoste fiscal por futuros cambios legislativos, con un límite temporal (por ejemplo, 10 años).

No se trataría de conceder ventajas fiscales singulares, sino solo seguridad jurídica, y todo limitado a proyectos de economía real (nunca estructuras de optimización fiscal).

f) Clarificar el alcance de la figura del delito fiscal y de las normas anti-abuso.

Con el triple fin de reducir la litigiosidad, disuadir conductas defraudadoras especialmente reprochables, y evitar algunas actuaciones inspectoras excesivas que llegan a dañar el clima empresarial, sería necesaria una modificación tanto del Código Penal como de la LGT para:



- Precisar la figura del delito fiscal clarificando su deslinde con la infracción administrativa en términos cualitativos (no solo cuantitativos). No es razonable que los inspectores decidan, con su personal criterio, a falta de normas precisas, cuando existe o no un delito (y no una simple infracción administrativa) debiendo esperar el contribuyente años hasta que un tribunal pueda decir otra cosa.
- Crear una única y clara definición legal (incluyendo menciones específicas a patrones) para las distintas normas anti-abuso existentes, tales como la figura de simulación, el conflicto en la aplicación de la norma (fraude de ley) o la apelación a motivaciones de los negocios, de modo que se diferencien más claramente la simple planificación fiscal y las conductas fraudulentas basadas en el artificio y la ocultación.

Y en este mismo contexto de evitar ciertos excesos en las actuaciones inspectoras, proponemos la eliminación de la remuneración por objetivos para los inspectores de tributos, con la excepción de los inspectores dedicados a la persecución de la economía sumergida.

g) Reformar tributos locales obsoletos, generadores de burocracia y litigiosidad.

Existen dos impuestos locales, como son el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), cuya complejidad y falta de concreción legal provocan un coste de gestión empresarial (además de inseguridad jurídica) y una ocupación de los tribunales muy considerables, desproporcionadas para la recaudación que aportan. Sorprende que, siendo así, su regulación apenas se haya tocado en décadas, lo que podría deberse a la incapacidad de los gobiernos para gestionar el problema derivado de cualquier cambio en las leyes de tributos locales, que obliga a evaluar posibles compensaciones a las administraciones afectadas. Es reprochable que esa incapacidad provoque estos perjuicios.

Proponemos cambiar esta situación, eliminando el IAE, que sería sustituido por un pequeño recargo local sobre el Impuesto sobre Sociedades nacional (sin gestión añadida alguna), y modificando la norma reguladora de la determinación de la base imponible del ICIO para aclarar las dudas que hoy terminan en los tribunales (con fallos en ocasiones dispares).



h) Mejorar la educación fiscal

Seguridad jurídica y conciencia fiscal se necesitan mutuamente. De un lado, la imagen de arbitrariedad es letal para la conciencia fiscal. De otro, no mejoraremos la seguridad jurídica si la ciudadanía no lo demanda. Ello exige mejorar la educación fiscal, de modo que los jóvenes no vean el sistema fiscal como un arma de unos ciudadanos contra otros, sino como un instrumento necesario para el bienestar de todos.

Pero tampoco es suficiente la concienciación de la necesidad de ser buen contribuyente, en la que al menos ahora se empieza a trabajar. La educación fiscal, ya desde la enseñanza secundaria, debe entrar en un cierto conocimiento práctico de los impuestos existentes, y de los destinos concretos que se da a su recaudación, todo ello en el contexto de una educación económico-financiera más amplia y práctica, tanto por el propio interés de los jóvenes de cara a su gestión personal, como para hacerles valorar el esfuerzo exigido al contribuyente para financiar los servicios públicos. De ese modo, la cultura fiscal debe extenderse a una cultura de eficiencia y rigor en el gasto público.

i) Desarrollar el constitucionalismo fiscal

Para mejorar la seguridad fiscal, proponemos desarrollar normativamente con mayor precisión los principios constitucionales que afectan al ordenamiento tributario.

No podemos ignorar que, en la aplicación práctica de los impuestos, ninguno de los tres poderes del Estado viene mostrando gran sensibilidad por los derechos constitucionales del contribuyente, o por su seguridad jurídica, lo cual requiere un cambio del marco legal, que debería basarse en un gran acuerdo de las principales fuerzas del arco parlamentario, para poder mostrar a la ciudadanía una cierta garantía de estabilidad en el tiempo.

En particular, se trataría de (1) formular nuevos límites al conjunto de la imposición directa, en aplicación de los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad, incorporando criterios de plurianualidad y (2) fortalecer el principio de reserva de ley.

Poner límites al conjunto de la imposición directa es exigible por la necesidad de ponderar el derecho a la propiedad privada y el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público,



ambos constitucionalmente establecidos⁶. Los tribunales que han teorizado sobre este juicio de proporcionalidad, como el Tribunal de los Derechos Humanos de Estrasburgo, o los tribunales constitucionales alemán o francés, han apuntado un criterio de división a la mitad, dando similar valor al derecho y la obligación. En línea con ello, aunque la doctrina judicial no es suficientemente precisa, es habitual en Europa respetar una regla, escrita o no, de que la carga fiscal no supere el 50% de la renta.

En España, el legislador ha sido sensible a la cuestión, fijando las reglas de límite conjunto para la cuota de IRPF e Impuesto sobre el Patrimonio (IP). Sin embargo, los defectos de esa regla⁷, y la débil aportación doctrinal de nuestro Tribunal Constitucional, aconsejan una reformulación. Proponemos tres nuevas disposiciones legales en lugar del actual límite:

- Incorporar en la Ley General Tributaria (LGT) un límite conjunto de la cuota estatal y autonómica del IRPF, junto con cotizaciones sociales no contributivas, del 50% de la renta, como tipo medio efectivo (compatible con tipos marginales superiores). Sin necesidad de cambiar las normas respectivas, se regularía un procedimiento de solicitud de devolución del exceso.⁸
- Con el objeto de no hacer tributar en el IP el ahorro generado con rentas ya gravadas en IRPF, aprobar en el IP una reducción en base imponible, incompatible con la de bienes exentos, que estime indiciariamente ese ahorro (podría ser un 30% de las bases imponibles declaradas en el IRPF en los 20 años anteriores elegidos por el contribuyente).
- En contrapartida a eliminar el actual límite conjunto de IRPF e IP, fijar como tipo máximo del IP el tipo hoy efectivo no afectado por ese límite. Vendría a ser un 0,7%.⁹
- Por último, proponemos modificar la LGT para ampliar su actual regulación del principio de reserva de ley tributaria, de modo que resulte extensiva a la utilización de los reales decreto-ley en materia fiscal, fuente hoy de grandes problemas de seguridad jurídica.

⁶ A nuestro juicio, el límite a la imposición debería ponderar igualmente otro derecho constitucional como es el derecho al trabajo, entendido como derecho al disfrute del producto del mismo. Ese derecho debería considerarse violado si tal producto es mayoritariamente apropiado por un tercero (el Estado).

⁷ El límite conjunto del 60% de la base de IRPF castiga a patrimonios y personas productivas y beneficia a las improductivas, además de no adaptarse a la diversidad de normas autonómicas. Y reconoce su propia insuficiencia conceptual al establecer un tramo no afectado por el límite.

⁸ Fórmula del Code General des Impôts francés para un límite conjunto que incluía el IP cuando existía este.

⁹ Sin perjuicio de lo propuesto, entendemos que el legislador debería reconsiderar la propia existencia del IP. En su contra, España es el único país de la UE que lo tiene, lo que provoca deslocalizaciones. En su favor, un IP bien formulado (como el que proponemos; no así el actual) es constitucional, probablemente más justo que otras alternativas y más conveniente que sobrecargar el trabajo; además, su derogación podría dañar la cultura fiscal en un contexto donde habrán de adoptarse medidas impopulares. Racionalizarlo es una opción.



V. REFORMA DE LAS COTIZACIONES SOCIALES.- IMPUESTOS SOBRE EL TRABAJO.

Aunque las cotizaciones sociales que pagan las empresas no son “impuestos” en sentido estricto, operan en la práctica como tales, se añaden a ellos en los propios ingresos corrientes de los Presupuestos Generales del Estado y computan, de hecho, en las estadísticas de presión fiscal, significando una parte importante del conjunto (su recaudación es superior a la del IRPF o a la del IVA). Por ello, cualquier diagnóstico fiscal debe incluirlas.

De hecho, uno de los grandes problemas del sistema es su insuficiente contributividad (relación más directa entre lo cotizado y lo percibido), defecto que convierte en un impuesto lo que debería ser una hucha individual. Si la hucha es colectiva, y no se asegura que cada euro cotizado mejora la prestación individual, hemos convertido lo que debería ser un sistema de previsión o ahorro (obligatorio) en un simple impuesto al factor trabajo, que los agentes económicos valorarán como tal, constituyéndose en un desincentivo al empleo.

La teórica contributividad se quiebra por muy diversos motivos. Las prestaciones del sistema (ya sea para jubilación o desempleo) se rigen por reglas que rompen esa conexión individual, por motivos supuestamente de solidaridad (o no explicados) que no siempre son tales. Cualquier parámetro que impone límites mínimos o máximos (15 años para generar pensión, 25 últimos para cuantificarla...) genera ganadores y perdedores relativos. Algunas prestaciones, además, se reconocen solo a colectivos muy específicos, con merecimiento relativo cuestionable (como ocurre en algunos subsidios no contributivos de desempleo para prejubilados), o incluso se destinan a fines ajenos al mecanismo de ahorro-previsión, como los gastos de formación gestionados por los agentes sociales. Asimismo, el deslinde entre prestaciones contributivas y no contributivas no cautela el riesgo de desincentivo a cotizar.

Nuestro sistema de cotizaciones sociales es ciertamente anómalo en el contexto europeo y lesivo para el empleo, por un doble motivo, cuantitativo, y de diseño.

Las cotizaciones sociales totalizan hoy cerca de un 37% con carácter general (sin perjuicio del tope de las bases), con un 29% para jubilación (MEI incluido), 7,05% para desempleo y 0,9% para otros fines. Ciertamente, tener que pagar como cotizaciones sociales un 37% de los sueldos es un indudable desincentivo al empleo. Un 6.5% se descuenta en nómina y un 30,5% se abona por la empresa, pero tanto la parte descontada en nómina como la parte abonada por la empresa gravan lo mismo: el trabajo del empleado.

Aunque, en puridad, la comparativa entre países es difícil al no haber un sistema común, en España las cotizaciones a cargo de la empresa están entre las más altas de la UE, superando



en un 34% la media europea en términos de porcentaje de PIB¹⁰. Convergencia con Europa (competir en las mismas condiciones) sería trasladar una parte de ese coste como descuento en la nómina del trabajador (en la UE el descuento medio es superior), pero ese traslado es socialmente inadmisibles por las características de nuestro modelo, básicamente por las elevadas cotizaciones de los sueldos bajos y por la insuficiente contributividad. Un trabajador de sueldo bajo no admitirá el descuento de unas cotizaciones elevadas que no afectan con seguridad a su hucha individual. En otros países sin esas características, se asumen mayores descuentos en nómina como una decisión de ahorro, reduciendo la carga sobre el empleo.

Realmente podemos elegir nuestro modelo, pero lo cierto es que el español ha fracasado. Es evidente la inconveniencia de tener una fiscalidad del factor trabajo tan alta en un país con tanto desempleo, y llamativo que pese a esas elevadas cotizaciones la hucha de las pensiones esté vacía. Sin embargo, en lugar de replantear el modelo, los gobiernos se limitan a pequeños ajustes. En definitiva, es necesario plantear un cambio de modelo que borde conjuntamente los dos lados de la moneda: cotizaciones y prestaciones.

Adaptar nuestro sistema fiscal a las referencias europeas pasa por hacer un modelo más contributivo, siguiendo las recomendaciones de expertos y, en ese contexto, deslindar mejor prestaciones contributivas y no contributivas (asegurar que cara euro cotizado produzca una mejora comparativa), y posibilitar cotizaciones a porcentaje variable.¹¹

No obstante, la dificultad de decidir e implementar un cambio así (que conllevaría un largo régimen transitorio) y la urgencia de adoptar medidas que reduzcan el actual desincentivo al empleo, nos llevan a plantear reducciones inmediatas selectivas en las cotizaciones, que habrían de adoptarse en paralelo a un aumento en la imposición indirecta.

5.1. Cambios en cotizaciones de jubilación

Idealmente, y como asesoran prácticamente todos los expertos, nuestro sistema debería migrar progresivamente hacia un sistema de más contributividad, por un doble motivo: (1) incentiva a que la gente cotice o acepte un descuento en su nómina y (2) genera un justo y necesario ahorro para el sistema, reduciendo los “excesos de generosidad”, ya advertidos por expertos y organismos, cuando se percibe más que lo aportado en rentas altas.¹²

¹⁰ Francia es el único país relevante con cotizaciones a cargo de la empresa más altas que España en porcentaje de PIB, según datos de Eurostat, pero financia con ellas también la sanidad pública. En el otro extremo, Dinamarca no tiene cotizaciones y financia las pensiones con el IVA más alto de la UE. Irlanda, por ejemplo, tiene cotizaciones muy bajas porque sus pensiones son sólo asistenciales.

¹¹ España Mejor ofrecerá más adelante los detalles de su propuesta sobre el modelo de pensiones.

¹² La mayor contributividad sería también para autónomos, con motivos añadidos. Ofrece una solución equitativa a situaciones como la pluriactividad o la más frecuente compatibilidad de trabajo y pensión.



El objetivo sería disponer de un sistema contributivo eficiente, saneado y con incentivos a cotizar, sin que ello afecte a las rentas bajas dado que el Estado complementará esas pensiones, si se consideran insuficientes, mediante una fórmula no contributiva financiada con otros impuestos (preferiblemente, el propio el IMV, como figura separada y ya existente). Ello requeriría migración progresiva (con un régimen transitorio para no afectar a los ya jubilados) a un sistema de cuentas nocionales individuales de las pensiones contributivas, con capitalización teórica de las estrictas aportaciones, sin parámetros mínimos ni máximos.

Extremar la contributividad, sobre la base de que solo las pensiones contributivas se financien con cotizaciones, permitiría reducir las cotizaciones empresariales, pero los frutos se verían a medio y largo plazo, y el margen no es tanto si consideramos el déficit del sistema. Por ello en jubilación propondremos reducciones a corto plazo solo selectivas; concretamente, centrar la reducción en el sector hoy prioritario: el de trabajadores jóvenes. Frente a los actuales porcentajes de cotización de jubilación (incluyendo MEI), de 24,18% para la empresa y 4,82% descontable al trabajador, proponemos, para trabajadores de hasta 29 años, reducir 5 puntos la cotización de la empresa, que pasaría al 19,18%. Podría también escalonarse la reducción por tramos de edad¹³.

Faltaría determinar si esa menor cotización del joven afectaría o no a la futura pensión. En el sistema actual, no afectaría, mientras que, en un sistema puramente contributivo, aplicar esa reducción en, por ejemplo, los primeros 5 años de una carrera de 38, estimando un salario real medio durante la misma (sin IPC) del doble del inicial, reduciría la pensión en un 1%. En todo caso, la situación del joven será siempre más justa y lógica que la actual: no tiene sentido imponer un sistema de ahorro obligatorio a un joven con un salario mínimo, y que esa cotización obligatoria haga insostenible su puesto. Y aún más sangrante es el actual perjuicio al joven si, como ocurre, esa costosa cotización que lastra su contratación no computa para su futura pensión por contar solo los últimos 25 años.

5.2. Cambios en cotizaciones de desempleo.

Pese a su menor importancia relativa frente a las cotizaciones para jubilación, las cotizaciones para desempleo plantean una mayor necesidad inmediata de reforma. Con un simple análisis de los distintos componentes de las cotizaciones sociales y una comparativa con otros países, se pone de manifiesto que la principal razón por la que las elevadas cotizaciones españolas no lucen en la hucha de las pensiones radica en que el tramo de cotización para desempleo duplica la media europea (sin nutrir pensiones de jubilación). Lo

¹³Esta reducción no sería aplicable en el régimen de autónomos, donde tiene más sentido concentrar el incentivo, como se hace, en una tarifa plana inicial.



llamativo es que en torno a la mitad de esas cotizaciones se usan para financiar ayudas no contributivas (“subsidios”), cuando lo usual en Europa es que las cotizaciones financien sólo prestaciones contributivas, dejando a los impuestos financiar los subsidios.¹⁴

Se habla poco de que, en las cotizaciones sociales, junto con la cotización para jubilación, está la de desempleo, por la cual las empresas pagan un 7,05% (incluyendo cuota empresarial 5,5% y del empleado 1,55%). Ciertamente España gasta mucho en desempleo porque tiene más parados, pero el presupuesto se dispara si se financian también subsidios no contributivos. De hecho, hoy se admite que no tiene sentido financiar pensiones de jubilación no contributivas con cotizaciones empresariales. ¿Por qué no se aplica la misma idea a las cotizaciones para desempleo?

En definitiva, proponemos rebajar la actual cotización del 7% a un 4%, y que el Estado financie lo que no sea prestación contributiva con otros recursos o impuestos. Con las cifras actuales, el 4% sería suficiente¹⁵. Asimismo, cabría adoptar desincentivos a los abusos, como incluir en la cotización un sistema de bonus/malus (como en cualquier seguro), de modo que el porcentaje de cotización quedaría en el rango del 3% al 5% dependiendo de los desempleados provocados por la empresa en los cinco años anteriores. La rebaja se aplicaría en la cuota empresarial, para hacer más operativo el incentivo del bonus y acercarnos más a la referencia europea.

5.3.- Resumen de cambios en cotizaciones sociales

A las reducciones en cotizaciones planteadas, habría que añadir, por último, la propuesta de eliminación de la cotización empresarial del 0,6% hoy existente en concepto de “formación profesional”, que el SEPE debería financiar con otros recursos.

En definitiva, planteamos tres reducciones generales en las cotizaciones empresariales, indefinidas en el tiempo, y para cualquier contratador: (1) una reducción general de 3 puntos en tramo de desempleo, modulable entre 2 y 4, (2) una de 5 puntos en la de jubilación para jóvenes hasta 29 años y (3) la general de 0,6 puntos de formación profesional.

Lo resumimos en el siguiente cuadro:

¹⁴*Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018.* Social Security Administration y ISSA.

¹⁵Las cotizaciones para desempleo ascienden hoy a unos 26.000 M€ anuales, de los que solo 13.000 son destinados a la prestación de desempleo propiamente dicha (la contributiva). El 4 de julio de 2023, el ministro de Seguridad Social admitió la posibilidad de bajar la cotización de desempleo en la siguiente legislatura, dado que “7 puntos son muchos” (entrevista en Expansión). Hoy no hay planes para ello.



		Actual		Propuesta
	Empresa	Trabajador	Suma	Suma
Jubilación / conting.com.	23,6	4,7	28,3	23,3 jóvenes; 28,3 general
MEI	0,58	0,12	0,7	0,7
Desempleo	5,5	1,55	7,05	entre 3,05 y 5,05
Formación y otros	0,8	0,1	0,9	0,3
	30,48	6,47	36,95	27,35 a 29,35 jóvenes
				32,35 a 34,35 general

En términos de proporcionalidad no son mayores reducciones que ciertas “campañas” de bonificación que ha habido, y que, por su fragmentación y limitación en el tiempo, han tenido escasa utilidad. Hoy, las bonificaciones se centran más en colectivos vulnerables, un enfoque que parece desconocer la existencia de un problema estructural que impacta no solo a colectivos específicos, y la consiguiente necesidad de activar al mayor número posible, especialmente de jóvenes. En los casos excepcionales donde las actuales bonificaciones se extienden al ámbito de todos los desempleados o al menos a todos los jóvenes, lo hacen por tiempo muy limitado, tanto para el empleo concreto (normalmente, un año), como para la propia vigencia legal de la norma.¹⁶ Considerando esas limitaciones, el actual sistema de reducciones es muy insuficiente.¹⁷ Lo diferencial de nuestra propuesta está en no limitar su vigencia y no exigir requisitos complejos. Es una política general y sencilla.

El impacto de la reducción propuesta, en definitiva, se compensaría en términos globales de recaudación por la conjunción de distintos efectos como (1) el impacto positivo en cotizaciones por los nuevos empleos y el crecimiento económico inducido por esta medida y por el conjunto de la reforma fiscal propuesta, (2) el ahorro en ayudas de desempleo que cabría obtener por esa mayor generación de empleo, (3) la reducción del fraude, tanto por las nuevas medidas antifraude como por el menor incentivo al bajar las cotizaciones y (4) la financiación con impuestos (especialmente, siguiendo las directrices europeas sobre imposición al consumo) de las prestaciones no contributivas, especialmente de desempleo.

Como antes hemos mencionado, esta propuesta no pretende un menor peso del Estado o una reducción de las prestaciones públicas. No obstante, advertimos que el compromiso de control y eficiencia del gasto público es también inseparable de un plan de reforma fiscal.¹⁸

¹⁶Además, se fijan requisitos excesivos. Por ejemplo, una de las bonificaciones más relevantes (también de vigencia legal limitada) sirve a la contratación de jóvenes de baja cualificación, pero se exige un contrato indefinido que se mantenga al menos tres años.

¹⁷Tampoco son mejores las iniciativas de comunidades autónomas con subvenciones a la contratación de personal en ámbitos más amplios, pero limitadas a unos fondos asignados que son escasos.

¹⁸Cabría priorizar la revisión del gasto en entidades públicas instrumentales, cuya propia existencia y propósito debería ser objeto de evaluación pública y permanente por los correspondientes órganos legislativos, que habrían de aprobar una lista cerrada de posibles actividades a desarrollar por ellas.



VI. INCENTIVOS FISCALES PARA EL EMPLEO, EL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACION

La situación del desempleo en España, y las dificultades para el emprendimiento, demandan un mayor apoyo, cuando menos para compensar de algún modo el peso de las cargas fiscales. Se trata de diseñar incentivos selectivos cuyo coste recaudatorio será menor al beneficio social que pueden generar alimentando dinámicas de crecimiento.

Los incentivos fiscales bien diseñados, además de ayudar a que se adopten decisiones positivas, transmiten un mensaje de reconocimiento hacia el beneficiario, que servirá también para mejorar la relación entre Hacienda y contribuyente, algo importante al iniciarse una actividad por cuenta propia o ajena. Ese diseño exige una cuantificación suficiente para afectar a la decisión, y una presentación a los beneficiarios que se complemente con los fines pretendidos. De hecho, un incentivo que empatice con las preferencias del individuo puede ser efectivo, particularmente para personas físicas, incluso sin ser cuantioso, al modificar el esquema de elección del individuo y convertirse en un “empujón”. Con este criterio selectivo, no se trata de aprobar demasiados incentivos fragmentados, sino de centrarse en los que sean prioritarios y efectivos. Referimos a continuación las propuestas de mayor relevancia.

1. Incentivos para la empleabilidad del joven. Complemento salarial.

Es preciso evitar en lo posible que el sistema fiscal opere como un desincentivo al empleo. Para ello, es necesario, de entrada, reducir el coste de las cotizaciones sociales, y también configurar las ayudas públicas (desempleo, IMV) con ese fin.¹⁹ Pero es preciso hacer algo más, creando incentivos en positivo.

Profundizar en este asunto con carácter general, queda fuera del alcance de esta propuesta fiscal, pero sí procede valorar aquí, por su especial importancia para el conjunto del sistema, la problemática específica de los jóvenes que, de hecho, devengan escasamente las ayudas al desempleo y solo disponen del IMV si están ya emancipados.

El problema del desempleo juvenil justifica realmente una medida temporal de choque, asumiendo un cierto coste público. Nuestra propuesta es que, durante al menos cinco años

¹⁹Para mitigar ese desincentivo se ha retocado la normativa de ayudas al desempleo y asimismo se ajustaron en 2022 las reglas del IMV. Así, se estableció que el importe del IMV no se reduce cuando el beneficiario obtenga, hasta dos años después, nuevas rentas del trabajo hasta un cierto importe, superado el cual sí hay una reducción parcial (recorte menor que el nuevo salario) y progresiva.



de aplicación de la norma, los jóvenes de hasta 29 años, con bajos ingresos del trabajo, salgan del sistema general del IMV y puedan beneficiarse de un sistema alternativo de ayudas, más proactivo a favor de la ocupación, consistente en el cobro de un complemento salarial público en función proporcional del salario que el joven haya podido ganar (impuesto negativo). Al contrario que con el IMV, con este complemento se cobraría más cuanto mayor sea el salario ganado. Así también, como requisito de entrada en el sistema, se sustituiría el de dos años emancipación (poco realista) por el de haber ganado ya los primeros 10.000 € de ingresos de trabajo (acumulado en años), y se rebajaría la edad mínima de 23 a 20 años²⁰.

En concreto, en torno a la mitad de los jóvenes de 20 a 29 años con menos renta recibiría como complemento un 30% de su sueldo. Después, para evitar el efecto escalón, en torno al siguiente 10% de jóvenes con más renta también percibiría una cantidad, pero ya decreciente con el sueldo. Así, la suma de sueldo y complemento será siempre creciente con el sueldo (nunca empeorará por trabajar más).

La concreción de los parámetros del cálculo merecería mayor análisis para optimizar el impacto, pero la determinación del porcentaje del 30% tiene un significado importante: además de ser la magnitud necesaria para que el incentivo impacte, equivale, de hecho, a la cotización que el empresario habrá tenido que ingresar (aplicadas ya las reducciones que proponemos). Subyace un planteamiento intencionado: el Estado reembolsa al joven las cotizaciones generadas por su trabajo (no le da nada que no haya generado él), porque considera que no es momento de utilizarlas para otros fines. Y el dinero no se reembolsa al empresario (no se reduce más su cotización), sino al joven, para que este vea directamente recompensado su esfuerzo.

Aunque complementos de este tipo se debatieron en el Parlamento español en el contexto del ingreso mínimo vital, los modelos de complemento salarial y de renta básica garantizada no deben confundirse. En el complemento se cobra más cuanto mayor es el salario. En la renta garantizada, lo contrario. Realmente, sus objetivos son diferentes: mientras la renta garantizada tiene un fin asistencial, el complemento añade a ello el incentivo a la inserción laboral. Cuando se planteó aprobar alguno de ellos, España optó por el modelo de renta garantizada, priorizando el fin asistencial. Pero atendiendo a la doble problemática (vulnerabilidad e inserción laboral), hay cierta lógica en que coexistan las dos figuras bien deslindadas: el complemento hasta 29 años, y el IMV a partir de 30, como proponemos.

²⁰Considerar menos vulnerable a quien tiene la opción de convivir con los padres puede tener sentido, pero no parece coherente configurar una ayuda a partir de una emancipación poco realista. Tiene más sentido reconocer la problemática de la inserción laboral del joven aprobando una ayuda diferente.



UNA FISCALIDAD PARA CRECER TODOS

Sin perjuicio de ajustar los parámetros, a título de ejemplo y para una mejor comprensión, podría formularse del siguiente modo:

- Para rentas anuales hasta 16.000, sería el 30% de esa renta, con un mínimo de 100 € mensuales. Sería una mensualidad, creciente con la renta ganada, entre 100 y 400.
- Para rentas de 16.000 a 22.000: se reduciría, desde el máximo, un 80% del exceso de renta sobre 16.000. Sería una mensualidad decreciente de 400 a 0. Es decir, en rentas superiores al SMI, aun habría complemento, pero decreciente al subir la renta ganada.

El sistema es más generoso que el del IMV (que, recordemos, se limita a garantizar 7.250€ para la suma de renta e IMV) para quienes hayan obtenido más de 5.500 €. De todos modos, incluso quienes obtienen rentas inferiores normalmente ganarán respecto al IMV por eliminarse el requisito de emancipación. En todo caso, se permitiría que quienes hoy pueden disfrutar de IMV sin prueba de emancipación (mayores de 23 con hijos a cargo y huérfanos absolutos o jóvenes procedentes de protección), pudieran elegir entre los dos sistemas.

En términos anuales se aplicaría una tabla de este tipo:

Renta ganada	Complemento	Suma
0	0	0
1000	1200	2200
2000	1200	3200
3000	1200	4200
4000	1200	5200
5000	1500	6500
6000	1800	7800
7000	2100	9100
8000	2400	10400
9000	2700	11700
10000	3000	13000
11000	3300	14300
12000	3600	15600
13000	3900	16900
14000	4200	18200
15000	4500	19500
16000	4800	20800
17000	4000	21000
18000	3200	21200
19000	2400	21400
20000	1600	21600
21000	800	21800
22000	0	22000



El complemento basaría su capacidad incentivadora y su gestión asequible en su sencillez, con solo tres requisitos, necesarios para evitar un posible abuso de la ayuda: (1) el de haber ganado ya los primeros 10.000€, (2) un cierto periodo de residencia en España²¹, y (3) no coincidir con una bajada de sueldo. Solo el tercero requeriría comprobación a posteriori, con imposición de sanciones en su caso. Asimismo, para evitar también el fraude, proponemos medidas disuasorias, tanto para el IMV como para el complemento, como establecer un régimen sancionador para los involucrados en actividades de economía sumergida, consistente en la exclusión total del derecho durante cinco años.²²

La propuesta se asimilaría a las figuras de impuesto negativo utilizadas en otros países, incluso para cualquier edad. Son figuras complejas, que entrañan riesgos solo asumibles en ámbitos que lo justifiquen, siendo aconsejable un alcance inicial limitado, como el propuesto de 5 años, para revisar su resultado. Es evidente el riesgo de que el empresario se apropie indirectamente de la ventaja al conseguir que el trabajador se conforme con menos salario, pero es algo que debe asumirse sobre la base de que, si queremos incentivar el trabajo, habrá que incentivar a las dos partes, para conseguir que lleguen a un acuerdo al que antes no llegaban, poniendo el Estado su parte en ello, y también de que en ningún caso se incentiven empleos ficticios (al ser el coste de la cotización similar al propio complemento).

En definitiva, el complemento representaría un coste durante su vigencia, que debe asumirse como apuesta de futuro, en favor de la inserción laboral de los jóvenes. En todo caso, el coste se reduciría al incentivarse nuevos empleos y disminuir el uso de IMV por los jóvenes.

Por último, en cuanto a otros incentivos fiscales que mejoren la empleabilidad, sería conveniente mejorar las deducciones fiscales por movilidad geográfica, conciliación familiar, y gastos de formación, existentes en el IRPF.²³

2. Incentivos para la financiación bancaria y no bancaria del emprendedor.

Uno de los problemas que lastra nuestra capacidad de emprendimiento e innovación es la dificultad de acceso a financiación. Facilitar la financiación del emprendedor le permite no solo crecer en su negocio sino también tener un colchón para sobrevivir en los periodos de

²¹Cabría exigir a los beneficiarios una residencia mínima de 5 años en España, y extender también esa exigencia al IMV (donde hoy se exige residencia legal de un año), en línea con la norma de rentas mínimas de países como Italia, Francia, Dinamarca y Austria, que exigen entre 5 y 10 años.

²²En el ámbito de la economía sumergida, captar el complemento puede llevar a algunos a blanquear remuneraciones y a otros a lo contrario. Es difícil prever qué pesaría más. En todo caso, habría que dedicar recursos a su control por la AEAT.

²³Por ejemplo, duplicando la deducción por movilidad, extendiendo la deducción de gastos de guardería a la contratación de servicios de cuidado domiciliario a niños de hasta 10 años, o permitiendo la deducción de gastos de formación contra rentas salariales de los cinco años siguientes.



crisis (personal, o global). En principio, esa financiación se puede obtener por cuatro vías: la tradicional, e insuficiente, de los allegados, la de instituciones públicas, la de bancos y la del mercado, no bancaria. El objetivo ha de ser dotar de más recursos la pública (con instrumentos como ENISA), y favorecer con incentivos fiscales las dos últimas.

Observemos también que frecuentemente los incentivos fiscales directos al emprendedor no tienen gran impacto porque sus impuestos en los primeros años son reducidos, mientras que su financiador sí es sensible desde el principio a una inversión fiscalmente bonificada. Por ello, un incentivo al financiador puede ser más operativo que un incentivo al propio emprendedor.

En particular, no se debe renunciar a una mejora de la hoy difícil financiación bancaria de emprendedores. Aunque no es fácil compatibilizar esto con una gestión rigurosa, evitando el dirigismo estatal, existe un campo susceptible de potenciarse, incluso en el difícil ámbito de los créditos o microcréditos sin garantía, como nos muestran los casos existentes de entidades especializadas (también en el seno de grandes grupos bancarios).

No obstante, para que los incentivos fiscales sean realmente efectivos es preciso que sean potentes y ciertos, lo cual tiene difícil encaje con las figuras tributarias tradicionales. Por otro lado, las autoridades españolas enfrentan ahora un cierto proceso normativo en relación con el Gravamen Temporal de entidades de crédito, cuyo mantenimiento choca con un diseño legislativo muy débil, susceptible incluso de ser anulado por los tribunales, y basado en argumentos que se contradicen con su prórroga.

En este contexto, proponemos reconfigurar legalmente el Gravamen Temporal para convertirlo de manera estable en un impuesto “inteligente” que, en lugar de perjudicar el crédito, lo incentive, especialmente para emprendedores que no tienen fácil acceder a él.

De entrada, se cambiaría la fórmula de cálculo de la cuota impositiva, que dejaría de ser un porcentaje del margen financiero, para ser un porcentaje de los pasivos financieros atribuibles a España (fórmula empleada en el Reino Unido y Suecia), una variable más adecuada para un impuesto estable. Concretamente, proponemos la fórmula del Risk Tax sueco, de un 0,06% anual del pasivo²⁴, que en España aportaría un potencial recaudador similar al del actual Gravamen.

²⁴El Risk Tax sueco, como su nombre y su método de cálculo indican, pretende compensar en el largo plazo el hipotético coste público ligado a un rescate para salvaguardar los depósitos o títulos de deuda, como fórmula adicional a los fondos de garantía. La Comisión Europea ha validado este impuesto en noviembre de 2023. En todo caso, lo habitual en Europa es la inexistencia de este tipo de impuestos.



Pero lo más importante (y ya ajeno al modelo sueco) es la propuesta de que esa cuota impositiva pudiera reducirse en función del crédito sin garantías prestado en el año a emprendedores, con un 15% de deducción para el caso general, y un 30% para los específicos de emprendedores jóvenes, y de emprendimiento social o en el ámbito rural.

Estimamos que este incentivo podría movilizar hasta unos 5.000 M€ de crédito anual a emprendedores sin garantías. En definitiva, se trata de que el Estado y los bancos compartan este riesgo de crédito, aprovechando socialmente la capacidad de gestión de los bancos, como alternativa a la instrumentalización política de un impuesto generador de inseguridad jurídica.²⁵

En cuanto a la financiación no bancaria, el sistema fiscal español contempla hoy incentivos, pero pueden mejorarse. Existe la deducción en IRPF para el financiador persona física que se convierte en accionista minoritario en la empresa (business angel) con una inversión en capital de hasta 100.000 €. Proponemos extender la deducción, aun con un porcentaje inferior, a la inversión desde una sociedad, y a la que se realice en préstamos participativos a largo plazo o a través de Plataformas de Financiación Participativa reguladas por la CNMV (crowdlending). Por otra parte, debe mejorarse el tratamiento en IRPF de las rentas de ese inversor de crowdlending, hoy más gravoso que el de otros instrumentos de inversión. Y para completar el incentivo, tendría sentido una exención parcial en el IP para estas inversiones.

3. Inicio y crecimiento de emprendedores y autónomos.

El inicio de la actividad económica es muy sensible a los costes fiscales, ya sean económicos o de gestión. Quien inicia esa actividad debería sentir la ayuda, no la carga, del Estado.

En particular, cabría mejorar la bonificación en el IRPF de los primeros años, que ni siquiera sirve para igualar la tributación efectiva que operaría en el Impuesto sobre Sociedades (incentivando en exceso la creación de sociedades), problema que se une a un mínimo exento también mejorable, peor de hecho que el de las rentas del trabajo. En todo caso, las reducciones sólo se aplicarían sobre beneficios correctamente declarados.

No vemos aconsejable una exención general de impuestos, por el riesgo de abrir agujeros normativos susceptibles de abuso. Sin embargo, por su especial utilidad, sí cabría aprobar un bono fiscal para jóvenes emprendedores de 2.000 € (o superior si contratan personal),

²⁵En línea con lo dicho para el IP, aunque mantener un impuesto inusual en Europa puede provocar efectos negativos, ello debe ponderarse con el perjuicio en términos de cultura fiscal que podría provocar su eliminación en un contexto de medidas fiscales impopulares. Por otra parte, para evitar su solapamiento con otra figura de menor alcance, habría que modificar la regulación del impuesto sobre depósitos cedido a las CCAA.



para ser aplicados contra cualquier impuesto correctamente declarado, a pagar al Estado en los primeros años de actividad. Tendría también la ventaja de inducir a esa declaración.

Asimismo, pueden establecerse incentivos para el crecimiento vía adquisición o integración de negocios por un emprendedor. En particular, podría concederse libertad de amortización fiscal (en un plazo tan corto como elija el emprendedor) sobre el fondo de comercio satisfecho en una adquisición realizada por un joven emprendedor del negocio de otro iniciado recientemente.

Mención especial merece el problema del relevo generacional en pequeñas empresas. Hoy vemos desaparecer tejido empresarial porque, al llegar la jubilación del empresario, este no encuentra a quien tome su relevo. Es lamentable que esto ocurra a la vez que existen jóvenes con ánimo emprendedor, que no consiguen iniciar un proyecto nuevo. Es preciso facilitar que ese joven tome el relevo, y ello pasa también por medidas fiscales. Proponemos tres: (1) duplicar los límites de la base de la deducción de financiadores no bancarios, cuando el emprendedor utilice los fondos para adquirir un negocio transmitido por jubilación, (2) permitir la libertad de amortización fiscal del fondo de comercio pagado también en esta adquisición y (3) extender a estos emprendedores de relevo el alcance de la deducción máxima propuesta para el Gravamen de Entidades de Crédito.

4. Incentivos fiscales para la innovación.

Aunque ya existen en la Ley importantes incentivos a la I+D+i, aplicables a todas las empresas, proponemos dos cambios en su régimen para hacerlos más operativos en las PYMES:

- Frente al actual complejo procedimiento administrativo de certificación de las deducciones de I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades, que requiere la doble revisión del Ministerio de Industria y la AEAT, crear un procedimiento simplificado para los proyectos de coste inferior a 500.000 €, que contemple un sistema de revisión única y reduzca los tiempos de obtención.
- Establecer un procedimiento por el cual las empresas emergentes puedan ceder parcialmente sus deducciones fiscales por I+D+i, certificadas por la Administración, pero no aprovechadas, en favor de sus financiadores.



VII. MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE Y LA ELUSION FISCAL

1. La economía sumergida

Según estimaciones muy globales de la propia AEAT, emerger la economía sumergida donde es viable (que no es toda) podría llegar a mejorar la recaudación en torno a un 2,36% del PIB. Suponiendo un 50% de éxito a medio plazo, tendríamos unos 16.000 M€ anuales. Realmente, un objetivo así, que parecía hasta hace poco inalcanzable, podría no ser ya tan lejano con las nuevas prácticas sociales de uso de tarjetas de crédito y compras on line.

Sin embargo, es notoria la falta de voluntad política para afrontar un problema que no encaja en el relato político habitual. Llama la atención que en la Ley 11/2021 de Medidas de prevención y lucha contra el fraude, en 93 páginas de BOE sólo haya tres escuetas medidas relacionadas con la economía sumergida: la reducción del límite de pagos en efectivo, la prohibición del software de doble uso y la encomienda al gobierno para encargar a unos expertos un informe²⁶.

Se debe atacar la economía sumergida con nuevas medidas de muy diverso tipo como:

(1) De entrada, aliviar la fiscalidad de microempresas y pequeños autónomos, mediante regímenes de franquicia o similares, condicionando las ventajas a la presentación de declaración, con el fin de oficializar actividades no viables con el coste fiscal general, e incentivar la presentación de declaración. Debe ultimarse la aprobación del régimen de franquicia en IVA, que debería acompañarse de la progresiva desaparición del régimen de módulos.

(2) Aprobar nuevas medidas penalizadoras disuasorias como la inhabilitación profesional, la pérdida durante años del derecho a ciertas prestaciones sociales (como ayudas al alquiler o IMV), o la pérdida de residencia para extranjeros.

(3) Crear un departamento de la AEAT dedicado sólo a la economía sumergida (con perfiles personales específicos), que debería publicar memorias anuales de logros obtenidos y ser el único donde la remuneración se fijase en función de esos logros.

²⁶Un informe de expertos sobre economía sumergida está también comprometido en el Plan de Recuperación, pero a la fecha actual no hay informe. Tampoco se incluyó en el encargo del Libro Blanco de 2022. En el documento "España 2050", que recoge una estrategia pública a largo plazo, se trata el problema, pero las medidas prácticamente se limitan a mejorar la concienciación ciudadana.



(4) Regular específicamente la tributación de las actividades ilícitas, para que los delincuentes no puedan estar en mejor situación, estableciendo la regularización inmediata en IRPF, y, en su caso, IVA, de cualquier patrimonio no confiscado (respetando el derecho prioritario de las víctimas), regulación que podría también aprovecharse para mejorar la hoy ineficiente tutela de los patrimonios confiscados.

(5) Aumentar, en línea con lo ya indicado, la contributividad del sistema de pensiones y de desempleo para que el no cotizar tenga un coste más visible.

(6) Evitar donde sea posible formular el derecho a prestaciones sociales (o preferencia en uso de servicios públicos) en función de la renta declarada en el IRPF, y, donde no lo sea, y se trate de ayudas relevantes, emplear mecanismos de comprobación de los ingresos declarados, cruzando toda la información disponible de la AEAT y otras fuentes públicas.

2. Deslocalización internacional y uso de sociedades pantalla

En materia de desvío de beneficios empresariales, diversas iniciativas multilaterales de la OCDE y la UE han permitido avances, y se trabaja en nuevas legislaciones relevantes, como la del ya próximo impuesto mínimo global del 15% para grandes grupos internacionales, o la proyectada Directiva sobre sociedades pantalla involucradas en transacciones internacionales. España debe secundar estas iniciativas, y, en particular, adecuar la legislación interna del Impuesto sobre Sociedades mínimo del 15% para que sea consistente con la aprobada en los organismos multilaterales, mediante una regulación de detalle simplificadora, orientada a evitar la complejidad que dificulte tanto el cumplimiento del contribuyente como la posterior comprobación.

Asimismo, proponemos que España deje de dar “palos de ciego” con iniciativas propias en este asunto, plasmadas en disposiciones inexistentes en otros países, que, en lugar de corregir supuestas lagunas existentes, más bien sobregavan o generan inseguridad jurídica a empresas ajenas a prácticas de elusión. En particular, deben derogarse las normas que han endurecido los requisitos para la compensación de beneficios y pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades.

Por otra parte, es necesario separar la problemática de la deslocalización de rentas en grandes grupos, con fines de optimización fiscal, y la de los capitales de titularidad desconocida embolsados en los mal llamados paraísos fiscales (realmente havens, refugios), con fines de ocultación. La segunda requiere medidas distintas, empezando por la propia persecución de las actividades ilícitas que hay detrás, con mayor dotación de recursos para ello.



(En particular, proponemos una aplicación más proactiva de la normativa fiscal española sobre las jurisdicciones no cooperativas (paraísos o refugios fiscales), mediante la creación legal de una nueva categoría intermedia de jurisdicciones en revisión o provisional (“lista gris”), para incluir países que han suscrito acuerdos de intercambio de información, cuya aplicación práctica sin embargo choca con problemas incluso advertidos por OCDE o la UE (ejemplo de Panamá). Para no desincentivar la progresiva mejora de esos países, esta lista intermedia tendría revisión anual y un régimen fiscal que recogiera solo parcialmente las penalizaciones de la lista principal.

Asimismo, se deben secundar en esta materia las iniciativas multilaterales, con una postura beligerante en foros internacionales frente a las jurisdicciones no cooperativas, con especial énfasis en la calidad de la información intercambiada y, aunque sea lo más difícil, la restricción a la actividad en la UE de grupos bancarios que operan en jurisdicciones sin intercambio alguno.

También en materia de fraude y elusión societaria, cabe aprobar nuevas normas contra el uso abusivo de sociedades instrumentales en transacciones internas. Hoy no existen normas precisas para ello, y la inspección practica regularizaciones como fraude sin pautas legales claras, de todo lo cual se deriva tanto inseguridad jurídica como pérdida de recaudación. Proponemos que, al hilo de la futura trasposición de la Directiva europea sobre transacciones internacionales con sociedades pantalla, se apruebe también una reforma legal para operativa interna que defina con mayor precisión los elementos determinantes de si una sociedad tiene o no contenido suficiente (sin menoscabar el derecho a la constitución de sociedades), y, donde no exista ese contenido, regule un régimen fiscal de equiparación a la tributación directa en sede de los socios.



VIII. IMPOSICION SOBRE EL CONSUMO Y MEDIOAMBIENTAL

1. Tipos reducidos de IVA y tributación de consumos específicos

Constatando los graves problemas de deuda pública en ciertos países europeos, muchos expertos fiscales (tanto españoles como internacionales, y de diversa orientación), organizaciones o dirigentes políticos, abogan hoy por mejorar la recaudación fiscal eliminando los tipos reducidos de IVA (hacer que todo tribute al tipo general) o restringirlos a bienes de estricta primera necesidad. Para el caso español, al ser nuestro tipo medio efectivo de IVA de los más bajos de Europa, existen incluso recomendaciones de organismos internacionales. Algunos expertos u organismos lo plantean a cambio de bajar las cotizaciones sociales y otros sin contrapartida²⁷. No obstante, se suele obviar la mención a los productos concretos a los que habría que aplicar la subida (en España, del 10% al 21%), por la impopularidad de las medidas.

Pensamos que lo procedente es una revisión selectiva, orientada a evitar la regresividad (no gravar más el consumo básico), y guiada por las prácticas más habituales en Europa, que permita compensar una mejora de la fiscalidad más directamente relacionada con el emprendimiento y el empleo. Tampoco es una tarea difícil de acotar, dado que las partidas potencialmente afectadas por aplicar hoy tipo reducido son pocas: hostelería, alojamiento turístico y transporte de viajeros. Creemos que debe mantenerse en alimentos, agua, vivienda, servicios municipales, cultura, consumo animal, agricultura, farmacia y óptica²⁸.

Se debe reconsiderar la aplicación del tipo reducido del 10% de IVA a algunas actividades del sector de hostelería. Hoy lo disfruta todo el sector, mientras que en otros países europeos el tipo reducido es más selectivo, y prácticamente ninguno lo aplica en el consumo de alcohol o en el ocio nocturno. Proponemos, en particular, pasar a aplicar el tipo general del 21% al ocio nocturno (incluyendo también ciertos espectáculos en vivo que hoy aplican IVA cultural), y, en general, al consumo de alcohol en cualquier establecimiento de hostelería, lo que incrementaría la recaudación en más de 2.500 M€ al año.

²⁷Incluso está extendida la propuesta de una eliminación completa de los tipos reducidos para después compensar con subvenciones a los más vulnerables (lo que más bien parece una medida extrema unida a una gestión endiablada y un gran incentivo perverso al fraude).

²⁸Si fuera preciso, y antes que eliminar el tipo reducido de modo indiscriminado, cabría entrar en mayor detalle para alimentación o cultura, afectando, por ejemplo, a alimentos ultraprocesados, o al cine doblado.



Pensemos también que ocio nocturno y consumo de alcohol son actividades con un rango muy amplio de precios por similar producto, lo que hace que esta medida resulte progresiva, al contrario que la generalidad de impuestos al consumo²⁹. Los sectores afectados podrían ser indirectamente compensados con una mayor persecución de la competencia desleal (economía sumergida) además de beneficiarse de las menores cotizaciones sociales.

En cuanto al alojamiento turístico, no es aconsejable la subida del tipo de IVA (no es lo habitual en la UE), pero sí cabe instaurar, con mucho menor impacto cuantitativo, como también se ha hecho en Europa, un impuesto estatal sobre el alojamiento turístico, nunca superior a un 5% efectivo del precio, aplicable a cualquier fórmula, evitando distorsiones entre modelos y entre comunidades (se sustituirían las ecotasas autonómicas), sin perjuicio de ceder su recaudación a las comunidades donde se recaude, dado que su sentido es compensar los costes de servicios públicos generados por los viajeros. Se trata de un impuesto existente en toda Europa, por lo que difícilmente provocará gran rechazo del cliente³⁰. Y también en este caso puede ser una medida con impacto no regresivo.

Por último, en cuanto al transporte de pasajeros, en lugar de plantear la subida indiscriminada y regresiva del tipo de IVA (aunque hay países que aplican el tipo general), es preferible abordar su tributación en el contexto de la fiscalidad ambiental, como veremos más adelante.

Por otra parte, en términos similares al IVA, cabe revisar al alza los Impuestos Especiales de consumos no básicos. Así, podrían incrementarse las cuotas del Impuesto Especial sobre el Alcohol, para acercarlas gradualmente a la media europea, lo que subiría la recaudación unos 1.000 millones de euros anuales (aun sin afectar al vino), y asimismo incluir un tramo adicional progresivo en el Impuesto Especial de matriculación de vehículos, con un tipo superior para los tramos de valor que excedan 30.000 euros.

²⁹Entre las diversas autoridades que se han pronunciado, la AIREF sugirió en 2020 la aplicación del tipo general de IVA a restauración, hostelería y transporte, por entender que solo el 30% de la pérdida de recaudación por el tipo reducido beneficiaba a rentas bajas.

³⁰Madrid es la única gran ciudad europea sin un impuesto de este tipo. La controversia aquí planteada es un ejemplo de cómo la instrumentalización política de asuntos como las competencias autonómicas impide afrontar con sentido los problemas. No deberíamos temer perder al tipo de turista sensible a este pequeño gasto.



2. Fiscalidad medioambiental

En cuanto a la fiscalidad medioambiental, es preciso introducir cambios, con ese doble fin de desincentivar prácticas contaminantes trasladando costes medioambientales, y de gravar una capacidad económica, con intención recaudatoria, para poder reducir otros impuestos.

De entrada, España puede obtener un importante aumento de recaudación de recursos públicos mediante el desarrollo de directivas europeas, y, en particular, de la nueva directiva 2023/959, que modifica el régimen de los Derechos de Emisión (que vienen a ser, como es sabido, una especie de tributo a la emisión de gases de efecto invernadero). A este respecto, la incorporación de nuevas actividades al régimen (como la navegación marítima), el nuevo y necesario régimen de mecanismo de ajuste en frontera (CBAM) para ciertas importaciones, y una progresiva eliminación de la asignación de derechos gratuitos, han de permitir que la actual recaudación por estos derechos, que asciende a unos 3.000 millones anuales, se incremente muy sustancialmente a medio plazo. Entendemos que España debe apoyar y secundar estas modificaciones, con el alcance más amplio, como prioridad, antes que desarrollar instrumentos propios sobre fiscalidad de emisiones, lo que no es incompatible con abordar ciertas figuras de imposición al consumo.

En este sentido, debemos considerar que los impuestos especiales por consumo de carburantes siguen siendo inferiores a la media europea. Alinear el impuesto sobre carburantes de automoción incrementaría la recaudación en unos 3.000 M€ anuales.³¹ Aun no siendo razonable pretender eliminar toda esa brecha, dado que nuestra renta per cápita es inferior, sí cabe fijar ciertos objetivos si queremos pasar de las declaraciones a los hechos. Reducir la brecha a la mitad mediante incrementos de tipos impositivos, incluso con excepciones para ciertas actividades, permitiría ya un sustancial aumento de la recaudación.

Con similares fines, cabría crear un impuesto especial sobre los billetes de avión, considerando también su baja tributación en IVA (de hecho, los vuelos internacionales están incluso exentos de IVA, lo que no parece progresivo). Para contrastar el potencial de esta medida, pensemos que, aplicando por ejemplo un impuesto muy inferior al de otros países europeos, como sería 7€ por billete en cada vuelo nacional que sale de un aeropuerto español y 10€ en vuelo internacional, se recaudarían unos 1.200 millones de euros al año.³²

³¹El cálculo está hecho a partir de los datos muy pormenorizados del Libro Blanco para la Reforma Fiscal de 2022, donde se propone una subida aun mayor, para superar incluso la media europea.

³²Alemania, Reino Unido o Países Bajos, entre otros, tienen impuestos que superan el doble de esta propuesta. Francia e Italia están en proceso.



3. Las tasas por uso de bienes y servicios públicos

España es menos activa que otros países en cobrar precios por el uso de bienes y servicios públicos. La arraigada cultura de la gratuidad pesa más que los reiterados informes de expertos que abogan por subir esas tasas o precios públicos. Pese a la injusticia de que bienes y servicios que no son de primera necesidad sean financiados por todos los contribuyentes, y no por quienes los usan, la gratuidad se considera una especie de conquista social.

Es preciso cambiar esa cultura, y podrían utilizarse para ello los supuestos que entrañan, además, un coste medioambiental. En particular, propondríamos aprobar una tasa por el uso de autovías por vehículos pesados, destinada a sufragar costes de mantenimiento, de modo similar a como se aplica también en otros países europeos.