

# Una salida tributaria para la crisis

JULIO LÓPEZ LABORDA y JORGE ONRUBIA

Para cerrar la brecha financiera coyuntural provocada por la pandemia, la medida más justa y sencilla sería un recargo temporal en el IRPF. Además, hay que revisar, con eficiencia y equidad, los beneficios fiscales

Desde hace tiempo, España tiene un problema en sus cuentas públicas: la existencia de una brecha estructural entre gastos e ingresos públicos. Ahora, además, tiene que hacer frente a una brecha coyuntural, derivada del aumento de los gastos y la caída de los ingresos motivados por la pandemia. Según las previsiones de la Comisión Europea, el déficit estructural se situará en 2020 alrededor del 5,6% del PIB (62.700 millones de euros), mientras que el déficit coyuntural podría alcanzar el 4,5%, siempre con la incertidumbre propia de la situación sanitaria. Para cerrar la brecha estructural, si queremos mantener (o mejorar) los servicios públicos que recibimos, tendremos que aumentar los ingresos, en especial, los impuestos, además de racionalizar los gastos; esto último no equivale, necesariamente, a recortarlos (que es lo más sencillo), sino a procurar una mejor gestión y asignación del gasto público, basadas en criterios de eficiencia, equidad, efectividad y rentabilidad social.

Por su parte, la brecha coyuntural se está intentando reducir mediante el endeudamiento y las ayudas de la Unión Europea, pero previsiblemente estos instrumentos serán insuficientes, lo que muy probablemente haga necesario el recurso a aumentos temporales de impuestos.

Empezando por lo coyuntural, nuestro planteamiento parte de dos premisas: primera, que no se pueden atribuir culpabilidades por las consecuencias de la pandemia, y segunda, que todos vamos a resultar beneficiados por las medidas que se tomen para superarla, aunque es cierto que no todos hemos soportado en la misma medida los costes que aquella ha implicado. Esto nos lleva a descartar las propuestas que pretenden hacer recaer los posibles aumentos tributarios en colectivos concretos y a optar por las fórmulas que los repartan con generalidad y de acuerdo con el principio de capacidad económica.

En este sentido, consideramos que la medida más justa y sencilla sería un recargo temporal en el IRPF, que es un impuesto general y progresivo y con buenas propiedades de estabilización automática. Este recargo podría articularse de forma similar a las tarifas complementarias aplicadas entre 2012 y 2014, pudiéndose fijar con sencillez un mínimo exento. Pensamos que denominar a esta medida "coronatributo" o "coronarecarga" permite enfatizar su vínculo con los gastos originados por la covid-19. No somos partidarios de utilizar el IVA con esta finalidad, dada la importante contracción del consumo a la que asistimos, la imposibilidad de discriminar a los consumidores más afectados por la pérdida de ingresos y la limitada capacidad redistributiva de nuestro sistema fiscal, sin perjuicio de que estamos convencidos de que es absolutamente necesaria una actuación estructural sobre este impuesto, a la que nos referiremos más adelante. El momento de implantación del "coronatributo" debe elegirse cuidadosamente para no obstaculizar la actuación de los demás instrumentos diseñados para reactivar la actividad económica.



RAQUEL MARIN

Habría que empezar a diseñar cuanto antes una reforma fiscal integral que incluya los tributos autonómicos y locales

Hay que aproximar los tipos sobre alcohol, tabaco y carburantes a los vigentes en los principales países de la UE

Las medidas estructurales, por su parte, deberían articularse a través de una reforma integral del sistema fiscal, incluidos los tributos autonómicos y locales. Si no se corrige la baja elasticidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal, la recuperación económica no será suficiente para cubrir su insuficiencia estructural. Esta reforma debería empezar a diseñarse cuanto antes, acordarse con todos los niveles de gobierno, partidos políticos y agentes económicos y sociales y planificarse su implantación de forma gradual, según las exigencias que puedan derivarse del desempeño de las variables macroeconómicas.

Hay algunas decisiones sobre las que existen discrepancias entre los especialistas, pues reflejan resultados no concluyentes en las investigaciones y, además, están abiertas a diversas opciones ideológicas, como la elección de la combinación de impuestos directos e indirectos o el peso de impuestos y gastos en la actividad redistributiva del sector público (ahora, en España, volcada abrumadoramente del lado de los gastos).

Otras medidas, en cambio, suscitan un amplio acuerdo. Aquí solo podemos esbozar algunas de estas actuaciones posibles.

- Evaluar exhaustivamente, con base en criterios de efectividad, eficiencia y equidad, los beneficios fiscales (exenciones, reducciones, deducciones, bonificaciones, tipos reducidos, etcétera) que reducen el gravamen efectivo y la elasticidad recaudatoria de los principales impuestos, como el IVA, el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades. En el caso del IVA, debería revisarse la aplicación de tipos reducidos y superreducidos, que tienen un elevado coste recaudatorio y cuyo efecto redistributivo se podría alcanzar con transferencias directas a las familias o a través del IRPF. También sería una buena ocasión para eliminar los regímenes de estimación objetiva del IRPF y simplificado del IVA, fuente de inequidad horizontal y vertical, insuficiencia recaudatoria y fraude fiscal.

- Aproximar lo más posible el Impuesto sobre Sociedades a un impuesto neutral con respecto a las decisiones de financiación e inversión empresarial, adecuadamente integrado con el IRPF y con una atribución equitativa de su recaudación entre países. Una revisión sistemática del impuesto no es compatible con la actuación a través de parches dirigidos a aumentar la recaudación, como la modificación de la exención de determinadas rentas obtenidas en el extranjero o la introducción de impuestos mínimos arbitrarios.

- Abordar una reforma integral de la tributación del capital, que contemple conjuntamente su gravamen en el IRPF y el Impuesto sobre el Patrimonio, y asegure la neutralidad de tratamiento entre activos. Resulta igualmente ineludible la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

- Aproximar los tipos de gravamen sobre bebidas alcohólicas, labores del tabaco y combustibles fósiles a los establecidos en los principales países de la Unión Europea.

- Aprovechar el recorrido que todavía tienen los impuestos medioambientales.

- Extender los ingresos públicos basados en el principio de beneficio (tasas, precios públicos, copagos, etcétera), allí donde no existan argumentos de eficiencia y equidad a favor de la gratuidad plena.

- Continuar fortaleciendo los instrumentos en la lucha contra la economía sumergida, la evasión y la elusión fiscal, aunque no vaya a ser la panacea para cerrar, especialmente, en el corto y medio plazo, la brecha existente entre ingresos y gastos. Deben reforzarse las medidas normativas, aumentar la dotación de recursos, fundamentalmente, humanos, mejorar la coordinación entre administraciones tributarias, en el ámbito internacional y doméstico, e incrementar la eficiencia de la administración tributaria.

Este conjunto de medidas no solo contribuiría a cerrar la brecha estructural entre gastos e ingresos, sino también a construir un sistema fiscal más favorable al crecimiento y a la equidad.

**Julio López Laborda** es profesor de Economía Pública en la Universidad de Zaragoza e investigador asociado de FEDEA. **Jorge Onrubia** es profesor de Economía Pública en Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado de FEDEA.