

¿Otra fiscalidad es posible?

Helena Franco Ibarzabal

■ Quienes frente a la desigualdad creciente y polarización social a las que nos conducen las fuerzas del mercado optamos sin vacilar por modelos económicos y sociales más equilibrados y sostenibles, entendemos que para ello resulta absolutamente necesario el poder contar con un sector público fuerte y una fiscalidad justa y moderna.

Justo en el polo opuesto se sitúa la propuesta neoliberal, dominante en la actualidad y referencia indiscutible en la definición de las políticas económicas de los países capitalistas, que apuesta por un sector público reducido y, por tanto, una fiscalidad baja, de poca capacidad recaudatoria y básicamente sustentada sobre las rentas de los trabajadores y pequeños autónomos.

En efecto, las políticas fiscales se definen en base a un patrón que se repite con mayor o menor intensidad prácticamente en todos los países; se compone de una batería de medidas que derivan en un claro retroceso en equidad y progresividad de los sistemas tributarios.

Se modifican los elementos clave de los impuestos (como tipos o bases), se establecen normativas complejas y plagadas de vías de elusión; todo ello de tal modo que suponen una reducción continua del nivel de exigencia fiscal a poseedores de riqueza y grandes empresas, junto con un traslado creciente y absolutamente desproporcionado de la carga tributaria hacia las rentas del trabajo y las clases medias y medias altas; sin olvidar otro fenómeno que acentúa ese carácter regresivo e injusto del sistema: la evasión o fraude fiscal. En estas condiciones, el potencial recaudatorio del sistema fiscal se ve totalmente afectado.

Ahora bien, para poder aumentar y mejorar la capacidad de intervención del sector público en la economía, el conseguir recursos suficientes es una prioridad. Desarrollar políticas sociales, defender el tejido productivo, realizar inversiones socialmente rentables..., propuestas que resultan a todas luces inviables si los niveles de ingresos públicos son escasos.

Es por ello que entendemos que no solamente es posible sino que es absolutamente necesario diseñar e implementar una reforma fiscal que recupere los criterios básicos de justicia tributaria, como son: equidad, progresividad, transparencia e igualdad y que establezca una base sólida de garantía de suficiencia recaudatoria.

Las líneas de esa reforma alternativa son fáciles de identificar: no hace falta sino revertir las modificaciones fiscales de las últimas décadas y actuar, asimismo, sobre algunos de los viejos defectos que en un entorno de globalización y movilidad creciente de capital se han convertido en

5. AQUÍ Y AHORA

verdaderos factores limitativos de la soberanía de los Estados respecto a sus propias preferencias fiscales.

Son fáciles de identificar, pero no tan fáciles de implementar. Si la primera parte del artículo se va a centrar en cuáles deben ser los principales ejes de una reforma fiscal de corte progresista y socialmente avanzado, la segunda parte intentará plantear una reflexión sobre los retos reales a los que nos enfrentamos a la hora de llevar a cabo estas reformas en un entorno complicado y hostil, en el que sin embargo hemos de ser capaces de encontrar fórmulas eficaces y realistas que nos permitan avanzar en nuestro objetivo.

Principales ejes sobre los que debería pivotar la reforma fiscal

Recuperar y afianzar los impuestos sobre la riqueza. Los niveles de concentración de la riqueza se sitúan en la actualidad en los niveles más altos de la historia, en una tendencia continua y al alza, como evidencian los estudios e informes elaborados periódicamente por multitud de organizaciones y organismos ^{1/}. Ante esta realidad indiscutible resulta cuando menos paradójico que los impuestos sobre la riqueza, tanto los que gravan la posesión de la misma como los que gravan la transmisión vía herencias o donaciones, estén siendo continuamente cuestionados, descafeinados o bien directamente eliminados.

Se trata de unas medidas fiscales muy agresivas y lesivas del interés colectivo que, sin embargo, vienen envueltas en un discurso que justifica el carácter *innecesario e ineficaz* de esa forma de imposición, en base a argumentos como su baja capacidad recaudatoria, la sobrecarga sobre los patrimonios medianos o la fuga de contribuyentes.

Ante esos mensajes claramente interesados e intencionados no cabe sino recordar las funciones y ventajas de la tributación sobre la riqueza. En concreto, los impuestos sobre grandes fortunas o patrimonios, además de su efecto *desconcentrador* o de su impacto recaudatorio y redistributivo, juegan también un papel esencial como elemento de legitimación del sistema fiscal, de control censal de la riqueza y de incentivo al uso económico de los bienes (Franco, 2015).

Obviamente, los impuestos patrimoniales deben estar bien diseñados, en términos de equidad y progresividad (incluyendo toda forma de tenencia de riqueza y no contemplando escudos o topes respecto a la renta declarada), y garantizar una presión importante sobre los grandes patrimonios. Además, es realmente importante realizar una pedagogía clara, que incluya una imagen real del impacto sobre los contribuyentes. Es importante que los contribuyentes sepan que dados los mínimos exentos que suelen establecerse, los patrimonios pequeños quedan fuera de tributación y los medianos soportan unas cargas muy ligeras, con lo cual el peso del impuesto recae en los segmentos más altos.

^{1/} Una referencia básica son los informes anuales de Oxfam; por ejemplo, Oxfam (2018).

La reflexión hasta aquí presentada se podría extender asimismo

a los impuestos que gravan la transmisión de patrimonios. Es obvio que también en este caso el diseño es importante, estableciendo unos mínimos exentos y una progresividad en tipos de modo que no se grave en exceso a las clases medias y acentuando en cambio las cargas sobre las grandes herencias y donaciones, a partir de cierto umbral incluso entre parientes directos.

Redefinir los parámetros y las exigencias de tributación a las corporaciones y grupos empresariales. El panorama actual se caracteriza por un claro desajuste entre las condiciones de actuación de las empresas, que formulan sus estrategias financiero-productivas en un escenario global, y unas Administraciones tributarias de alcance estatal, con poca capacidad de intervención fuera de sus fronteras. En estas condiciones, y ante la ausencia de una coordinación efectiva a nivel internacional, nos encontramos con la coexistencia de diferentes exigencias de tributación entre países y territorios, lo cual se traduce en un claro proceso de competencia fiscal a la baja, dando lugar a una rebaja generalizada en los impuestos de sociedades de prácticamente todos los países.

Si a ello unimos unas agresivas planificaciones fiscales orientadas hacia la búsqueda de la tributación cero, la situación empieza a resultar tan alarmante que incluso desde la OCDE o la propia UE empiezan a plantearse algunas iniciativas de control y cooperación entre Estados, si bien el ritmo de implantación de las mismas está siendo bastante lento y desigual. En cualquier caso, parece incuestionable que es en la imposición sobre los beneficios empresariales donde más evidente es la urgencia de una mayor coordinación, tanto a nivel de homogeneización legal y normativa como de medidas efectivas de control y lucha contra la evasión fiscal. Es por tanto previsible que en los próximos años se vaya afianzando esta línea de intervención.

A nivel interno de cada país, los gobiernos deben rediseñar la imposición sobre beneficios, con una línea de reforma que tenga por objeto revertir las modificaciones normativas introducidas en las últimas décadas, que no han hecho sino desvirtuar este tipo de impuestos, con las rebajas de tipos y con la introducción de numerosas cláusulas y beneficios fiscales, para uso y provecho fundamentalmente de las grandes empresas y sobre todo los grandes grupos.

En el Estado español, tanto en normativa de régimen común y aún más en las de régimen foral, se impone una reforma en profundidad del impuesto de sociedades, de modo que genere unos niveles de tributación acordes a los beneficios realmente obtenidos. Entre otros (Zubiri, 2015) habría que considerar los siguientes aspectos: analizar para su eliminación, corrección o limitación aquellos regímenes que dejan un margen demasiado amplio para prácticas abusivas y de elusión (SICAV, ETVE, capital riesgo); reconsiderar las deducciones por doble imposición, o la compensación de pérdidas, o la deducibilidad de gastos financieros intra-

5. AQUÍ Y AHORA

grupo; respecto a las deducciones, eliminarlas en muchos casos y acotar en aquellas que se mantengan (por ejemplo, I+D); endurecer los requisitos para consolidación de grupos y limitar algunas de las ventajas, como por ejemplo la compensación de bases entre empresas.

Consideramos esencial la introducción de un tipo impositivo mínimo real sobre los beneficios, como garantía de que las empresas, independientemente de los beneficios fiscales a los que puedan acogerse dada la normativa del impuesto, contribuyan en al menos un porcentaje determinado de sus ganancias al mantenimiento, consolidación y desarrollo de ese entorno económico y social que resulta imprescindible para su competitividad y rentabilidad (es decir, que si una empresa ha cerrado el ejercicio con un resultado positivo no se pueda llegar a situaciones de tributación a tipos igual o cercanos a cero).

Una breve referencia a otros impuestos. Respecto a la imposición sobre la renta personal (en nuestro caso el IRPF), la prioridad pasa por restablecer la equidad, retornando a una base única, para gravar de forma conjunta las rentas del trabajo y las del capital. A completar con una revisión de las deducciones para, en aquellos casos en que se detecte o bien un uso abusivo por parte de ciertos grupos de contribuyentes, o bien un claro sesgo hacia las rentas más elevadas, proceder a su reformulación, en términos más limitativos, o incluso su eliminación.

Respecto al IVA, más allá de alguna posible modificación en los tipos, introduciendo gravámenes superiores para los artículos de lujo y adecuando los productos considerados en tipos reducidos, la prioridad se centraría en atajar los elevados niveles de fraude, con actuaciones tanto en el ámbito normativo como en los procedimientos e instrumentos de gestión e inspección.

Una reforma de corte progresista debería a su vez contemplar la creación de nuevas figuras impositivas, como por ejemplo las relativas a la fiscalidad ambiental o los impuestos sobre las transacciones financieras (doble función recaudatoria y de control y penalización de movimientos especulativos).

La lucha contra el fraude fiscal. La credibilidad y la legitimación de los sistemas fiscales pasan indudablemente por una implementación seria de sus leyes y normativas, que garantice un tratamiento igualitario ante la hacienda de todos los contribuyentes a la hora de la exigencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello significa limitar al máximo las posibles grietas (o boquetes) legales que puedan servir como soporte a prácticas de elusión fiscal, y al mismo tiempo, junto a la concienciación y prevención, efectuar una actuación implacable de persecución y sanción de la evasión y fraude fiscal.

En un contexto de globalización político-económica como el actual, la lucha contra el fraude debe articularse en un doble frente, a nivel interno y en perspectiva internacional.

Uno de los principales retos es afrontar decididamente la desviación de beneficios y deslocalización de patrimonios hacia paraísos fiscales y países de baja tributación, que se realiza mediante todo tipo de ingeniería fis-cal. No hay duda de que una lucha eficaz en este ámbito requiere de actuaciones diseñadas y ejecutadas a escala internacional.

En ese sentido, aún quedan relativamente lejos posiciones categóricas y ambiciosas como la posibilidad de una normativa común unificada que prohíba o al menos limite estrictamente las relaciones financieras con paraísos fiscales. No obstante, la magnitud del problema ha generado algunas reacciones interesantes (Carbajo Vasco, 2015), a destacar las iniciativas lideradas por la OCDE en los últimos años tanto en lo que a las exigencias de información se refiere como a los acuerdos necesarios sobre la concreción de las bases imponibles de tributación, reflejadas en el informe BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) y su plan de acción. En ellos, además de recomendaciones relativas a la transparencia e información, se evidencia la necesidad de limitar y controlar las principales estrategias de elusión fiscal a nivel internacional, tales como la deducibilidad ilimitada de los gastos financieros entre empresas del grupo o la utilización de precios internos de transferencia alejados de los precios de mercado.

Hasta el momento, los principales avances se plantean en el ámbito de los convenios e instrumentos para el intercambio de información, a través de iniciativas tales como el *Common Reporting Standard* (para promover el intercambio automático mundial de datos), o los informes país por país para las grandes empresas transnacionales. Ahora bien, en la práctica el desarrollo es muy lento, y al tratarse de disposiciones que no vienen dictadas por una autoridad global que pueda imponerle un carácter de obligatoriedad y, en consecuencia, sancionable en caso de incumplimiento, queda en manos de la voluntad política de los gobiernos de los Estados su implementación o no y con mayor o menor intensidad. Esa aplicación desigual e incompleta significa en la práctica una merma de la eficacia y operatividad real de las propias iniciativas.

Desde el compromiso con la justicia fiscal y en una estrategia con miras a la erradicación de los paraísos fiscales y el fraude internacional a gran escala, no cabe sino exigir a los gobiernos que incluyan entre sus prioridades de acción una implementación decidida de este tipo de medidas, combinadas con posiciones de presión a países y contribuyentes reticentes a colaborar en la transparencia tributaria. Al respecto, parece razonable que en el seno de la UE la concreción de dichos principios se hiciera a través de directivas de aplicación obligatoria.

Al mismo tiempo, a nivel interno la actuación de las autoridades en la prevención y persecución del fraude fiscal debe ser no solo eficaz y rigurosa, sino a su vez ejemplarizante. Además de dotarse de los medios humanos y técnicos necesarios para intensificar las labores de compro-

5. AQUÍ Y AHORA

bación e inspección, debe establecer mecanismos específicos de control para los principales nichos de fraude detectados. Entre otros, debería someterse a una inspección rigurosa y continua a las grandes fortunas y a las grandes empresas y grupos, sobre todo a las vinculadas a paraísos fiscales, bien directamente, o bien vía filiales o a través de su pertenencia al mismo grupo empresarial. Y de igual modo a quienes forman parte de la industria organizada que sustenta y promueve la elusión o el fraude fiscal (*consultings*, entidades financieras, bufetes de abogados, etc.), así como a sus clientes habituales.

Algunos elementos a considerar en las propuestas fiscales alternativas

Peligro de deslocalización de grandes contribuyentes. Ir a contracorriente no sale gratis. En un contexto de fiscalidades no armonizadas, la posibilidad de que unas propuestas de mayor exigencia fiscal puedan provocar un desplazamiento de contribuyentes hacia otros territorios de menor tributación es un riesgo real.

Ahora bien, siendo conscientes de los peligros y dificultades que hoy en día conlleva la aplicación de cualquier tipo de política que choque con los intereses del capital, entendemos que no obstante eso no debe llevarnos a actitudes derrotistas de conformismo e inacción. En el tema fiscal, en concreto, la conveniencia de una mayor armonización internacional no puede convertirse en un corsé que nos coarte en nuestra actuación.

Sin esperar a ese futuro de mayor unificación fiscal internacional, y subrayando la necesidad de reforzar cualquier línea de avance, sobre todo en el frente de la elusión y el fraude, pensamos que las reformas progresistas de los modelos fiscales pueden proponerse desde territorios concretos, pero sin minusvalorar los niveles de riesgo en cuanto a posibles deslocalizaciones y movibilidades de contribuyentes a raíz de dicho impuesto. Ello significa que las propuestas deben plantearse en parámetros de gradualidad y riesgos acotados, introduciendo modificaciones normativas que se traduzcan en exigencias fiscales moderadas, que no provoquen fugas generalizadas de contribuyentes.

Eso no tiene por qué significar que no se pueda hacer apenas nada; en el caso español, sin ir más lejos, y dadas las diferencias en presión fiscal respecto a las economías de nuestro entorno, es evidente que una estrategia de riesgos acotados (por ejemplo, de aproximación a la media de la UE) permite sin duda un amplio recorrido.

Al mismo tiempo, es absolutamente necesario combatir el discurso de las *fugas masivas* por exagerado, ya que no son ni tan fáciles ni tan frecuentes, y evidenciar que no es sino un discurso ideológico, al servicio precisamente de las grandes corporaciones y los poseedores de grandes fortunas para justificar sus actitudes absolutamente insolidarias respecto al fisco y al conjunto de la sociedad. E incluso, también en esta ocasión desde una posición de defensa de los intereses de clase, reivindicar desde

la clase trabajadora el derecho a organizar nuestra sociedad sin estar sometida a un chantaje permanente por parte del capital.

Discurso firme y pedagogía fiscal. El éxito de una política de reforma fiscal sustentada en valores de justicia fiscal y redistributiva pasa indudablemente por lograr el apoyo de la ciudadanía, de modo que haya una correlación de fuerzas suficiente de exigencia o de respaldo a los gobiernos para emprender ese tipo de actuaciones.

Ello exige un absoluto convencimiento sobre la idoneidad de la transformación fiscal que queremos impulsar; debemos estar convencidos y poder convencer al resto. Significa no tener complejos para reconocer

... elaborar un discurso que evidencie la insolidaridad del sistema vigente

y defender la importancia de los impuestos, del sistema fiscal, de las políticas redistributivas no solo desde el gasto, sino desde el lado de los ingresos también.

Posiciones tímidas y dubitativas no ayudan a encarar un debate claro y abierto sobre el tema. Debemos acabar con la mala prensa de los impuestos, y dado que todas las personas estamos obligadas a pagarlos, exigir sin tapujos que esas aportaciones sean en función de la capacidad económica de cada cual. Debemos elaborar un discurso que evidencie la insolidaridad del sistema vigente y que prestigie los impuestos y las contribuciones al sector público, de modo que, más allá de la exigencia actualmente prioritaria dirigida a dichos grupos, genere a su vez una mayor conciencia fiscal, que nos permita prepararnos para en un futuro, si queremos aproximarnos a los modelos socialmente más avanzados (los países nórdicos suelen ser una referencia en el entorno europeo), poder asumir una mayor presión fiscal generalizada; un aumento de la carga tributaria a soportar que debe estar legitimada desde dos aspectos: debe considerarse justa (cada quien realmente aporta según su capacidad) y útil (esa base de recursos permite más gasto público, que si es eficaz y redistributivo, se traduce en una mayor satisfacción colectiva de las necesidades y una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía).

Complicidad y apoyo entre las fuerzas transformadoras

La batalla de la fiscalidad es complicada, difícil y dura. No en vano toca directamente uno de los principales elementos del conflicto social e interclases del sistema capitalista: el conflicto redistributivo.

En las últimas décadas hemos asistido a una serie de medidas implementadas de forma gradual, pero continua de reforma regresiva de los sistemas fiscales. La oposición y la reacción del poder económico ante el más tímido intento de revertir dicha dinámica es absolutamente visceral y brutal.

5. AQUÍ Y AHORA

Quienes, aunque desde posiciones políticas o ideológicas no totalmente coincidentes, compartimos la idea de que la defensa del sector público requiere, entre otras cosas, unos modelos fiscales suficientes, justos y solidarios, tenemos que actuar con eficacia, complicidad, cada uno desde su propio espacio, por supuesto, pero en una misma dirección, comprometernos en una especie de frente común de defensa del interés colectivo, de la intervención pública en la economía y del papel redistributivo del Estado; que pasa por discutir, contrastar, compartir diagnósticos y análisis sobre el modelo de sociedad que queremos y en concreto sobre la fiscalidad que necesitamos. Debemos ser conscientes de la relevancia que tiene el poder brindarnos un apoyo mutuo por supuesto en la reivindicación, pero también en la acción.

Dada la correlación de fuerzas actual y la desigual distribución del poder económico y mediático, las reformas y modificaciones de gran calado que, a veces, pretendemos desde posiciones maximalistas suelen ser difícilmente materializables: en ocasiones, porque las modificaciones normativas requieren de mayorías legislativas suficientes, que generalmente se sustentan en alianzas en las cuales no todas las fuerzas tie-

... la defensa del sector público requiere unos modelos fiscales suficientes, justos y solidarios

nen ni los mismos proyectos fiscales, ni la misma firmeza ante la esperada oposición del capital y los poderes reales; además, porque sin armonización internacional y movilidad plena de capitales los ries-

gos deben ser acotados, como ya hemos explicado más arriba, y sin olvidar que la ofensiva política, económica y sobre todo mediática puede generar una gran desconfianza y oposición a los cambios incluso entre los grupos objetivamente beneficiados por los mismos (grupos de rentas bajas y medias).

Apostar por pequeños avances seguramente no es tan espectacular y tampoco se traduce en grandes saltos en la recaudación o presión fiscal, pero es una forma de ir recuperando algunos de los valores perdidos, y en la medida en que dichos cambios van consolidándose ir generando unas condiciones para gradualmente ir introduciendo medidas más ambiciosas. Sin despreciar el efecto claramente didáctico y pedagógico que ante el discurso del conformismo (no hay alternativa) y del miedo (fuga de capitales, caos económico) genera la implementación no excesivamente traumática de esa nueva fiscalidad alternativa.

Helena Franco es profesora de Economía en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibersitatea y exdiputada de Hacienda y Finanzas de Gipuzkoa por EH Bildu

Referencias

- Carbajo Vasco, D. (2015) “Objetivos y medidas en la lucha contra el fraude fiscal desde una perspectiva internacional”, *Ekonomiaz*, nº 88, pp. 146-175.
- Franco, Helena (2015) “Aportación desde la práctica al debate sobre la tributación de la riqueza. El impuesto de la riqueza y las grandes fortunas de Gipuzkoa (2013-2014)”, *Sin Permiso*, 29/11/2015. <http://www.sinpermiso.info/textos/aportacion-desde-la-practica-al-debate-sobre-la-tributacion-de-la-riqueza-el-impuesto-sobre-la>
- Oxfam Internacional (2018) *Premiar el trabajo, no la riqueza* https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-es.pdf
- Zubiri, I. (2014) “El sistema fiscal español. Las reformas necesarias”, *Mediterráneo Económico*, vol. 25, pp. 117-145.