

Emilio Albi: «Reforma fiscal»

Civitas, Thomson Reuters, Pamplona, 2013, 309 páginas

José M. Domínguez Martínez

La crisis fiscal del Estado ha sido uno de los múltiples rostros que la crisis económica y financiera iniciada en los años finales de la pasada década ha adoptado para mostrar su enorme virulencia. La brecha entre los gastos y los ingresos públicos, que durante algún tiempo parecía que tendía a desaparecer para siempre, ha colocado al borde del colapso las finanzas públicas de algunos países y desencadenado peligrosos episodios de crisis de la deuda soberana, llegando incluso a amenazar de muerte a la moneda única europea. Durante un largo período, especialmente a partir de mediados del año 2011, la deuda pública española se ha visto abocada a un ejercicio de funambulismo sin red de seguridad que ha condicionado el curso de la vida económica, social y política.

Después de saldar con superávit las cuentas públicas de los años 2005, 2006 y 2007, las presiones para ajustar los programas de gasto público y la política impositiva parecían haberse desactivado. Cuando la crisis desplegó su gama de implacables efectos quedó puesto de manifiesto que tales creencias eran totalmente infundadas. La necesidad de una revisión completa y sistemática de la fiscalidad española, tras haber asistido a un interminable rosario de modificaciones parciales y deslavazadas, se hacía patente. En el interin, el gobierno de la nación, al que se han sumado -en algunos casos, de una manera menos perceptible- los gobiernos regionales y municipales, ha adoptado numerosas medidas de elevación de las cargas impositivas bajo el dictado de enderezar las maltrechas finanzas públicas. Ya en 2013 se escenificó la creación de una comisión de expertos a la que se encomendó la elaboración de un informe para la puesta en marcha de una supuestamente ambiciosa reforma fiscal.

En los últimos tiempos vienen apareciendo significados estudios y propuestas impositivas en distintos ámbitos. En el caso español, uno de los hitos más destacados es la obra del profesor Emilio Albi de la que se pretende dar cuenta en estas líneas. No se trata de un recetario ligero con los ingredientes básicos de nuevos esquemas fiscales, sino de un texto relativamente extenso, detallado y minucioso en el que, con el respaldo de la fundamentación teórica, se lleva a cabo un repaso general del conjunto del

sistema impositivo español y se apuntan distintas líneas de ajustes y reformas. Quien acuda a este libro con la urgencia de hallar posibles recetas de uso inmediato se verá frustrado en su expectativa y antes de llegar a ese estadio deberá pasar por una instructiva incursión en los dominios de la teoría hacendística, de la experiencia comparada y de la estructura del sistema tributario español.



Un hipotético lector que hubiese cursado las asignaturas relacionadas con la Hacienda Pública dentro de la licenciatura en Ciencias Económicas hace treinta años y volviera ahora a adentrarse en el examen de las reformas fiscales podría constatar al menos cinco aspectos: i) que la mayor parte de los principios de la teoría hacendística siguen vigentes, aunque en algunos casos se perciben movimientos claros en los postulados teóricos de moda; ii) que muchas cuestiones concernientes al diseño óptimo de los impuestos siguen todavía abiertas; iii) que los sistemas fiscales han incorporado considerables novedades, aunque sin llegar a identificarse cambios que pudieran reputarse como verdaderamente revolucionarios; iv) que han sido bastante más prolíficas las propuestas presentadas, sobre todo bajo la fórmula de variantes impositivas en torno a esquemas ya conocidos, si bien tampoco portadoras de grandes innovaciones viables; v) que la ingente

cantidad de estudios empíricos no ha permitido llegar a un consenso sobre las repercusiones económicas de los impuestos.

Hace treinta años, el profesor Emilio Albi era una de las referencias punteras de la docencia y la investigación relativas a la Economía del Sector Público en España. Su trayectoria académica a lo largo de estas décadas, unida a una amplia experiencia en el campo del asesoramiento profesional de alto nivel internacional, le otorga hoy día el rango de autoridad en el campo de la Hacienda Pública teórica y aplicada. Desde la relevante posición de catedrático en la Universidad Complutense de Madrid, sus manuales de Teoría de la Economía Pública y del Sistema Tributario Español llevan durante decenios ejerciendo un importante papel en la formación universitaria económica y empresarial en España.

Todo el mundo tiene opiniones y percepciones propias acerca del sistema fiscal. No es de extrañar, ya que, como se ha afirmado, la fiscalidad se encuentra en el corazón de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. ¿Cómo no tener una valoración personal de las diferentes figuras impositivas que, como integrantes de un ejército, se encuentran desplegadas por todos los rincones del circuito económico? ¿Constituyen tales opiniones un fundamento suficiente para articular una propuesta de un sistema fiscal completo? Si, para contextualizar esta pregunta, simplemente calibramos la magnitud, la complejidad y la proyección de los estudios elaborados como base para la realización del influyente Informe Mirrlees en el Reino Unido, nos vemos impelidos, cuando menos, a adoptar las oportunas reservas al respecto. No, no puede decirse que esbozar siquiera mínimamente una propuesta de reforma fiscal integral sea una tarea fácil y al alcance de cualquiera. La lista de requisitos se antoja un tanto exigente: sin duda, de entrada, el dominio de los aspectos teóricos de la imposición se da por descontado. A partir de ahí podemos ir añadiendo componentes deseables: experiencia contrastada en el terreno de la investigación académica, conocimiento de la estructura y del funcionamiento del sistema tributario vigente, así como de la experiencia comparada, percepción directa de la realidad económica y empresarial, visión ajustada de la dinámica económica internacional, toma de conciencia del marco económico, social y político y de las condiciones de aplicación real de los tributos, y, no menos, de los objetivos que se pretende alcanzar.

La obra «Reforma fiscal» cuenta con la innegable ventaja del aval que el cumplimiento de los mencionados requisitos otorga a su autor, que, como antes se ha dicho, y contrariamente a lo que el reducido formato podría dar pie a pensar, no ofrece un menú precisamente dietético acerca de la reforma fiscal que puede plantearse en España. La necesidad de contar con un sistema fiscal que ayude a la salida de la crisis económica en España es la principal motivación del estudio realizado. El contenido de la obra se extiende en varios frentes: se abordan los criterios básicos que se considera deben informar la reforma fiscal; se exponen los fundamentos teóricos de las figuras impositivas principales y se atiende a los desarrollos más recientes dentro de la investigación académica; se ofrece una visión actualizada de las experiencias internacionales recientes en el ámbito de la fiscalidad; se analizan las deficiencias de las piezas básicas del sistema fiscal español, con un amplio soporte de ejemplos e ilustraciones, y se evalúan las principales propuestas que esperan su oportunidad en la agenda de la reforma fiscal.

La obra se estructura en siete capítulos: el primero va dedicado a la exposición de los criterios tributarios; los cuatro siguientes se centran en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (segundo), el impuesto sobre sociedades (tercero y cuarto), la imposición sobre la riqueza (quinto) y la imposición indirecta (sexto); un capítulo de resumen y conclusiones (séptimo) completa el sumario.

Aun cuando el autor parte de la premisa de la imposibilidad de registrar cambios radicales en la estructura del sistema fiscal español, no renuncia a plantear las bases de una reforma fiscal «sustancial». A pesar de la prudencia y del pragmatismo de los que hace gala al examinar las distintas opciones fiscales, no rehúye en modo alguno su posicionamiento personal a favor o en contra de diferentes líneas de reforma. Ese mantenimiento de los pies en la tierra actúa en ocasiones como aliciente para especular sobre cuál sería su opinión acerca del sistema fiscal óptimo en el supuesto de que no tuviéramos que asumir las rémoras derivadas de un sistema en funcionamiento y que, al margen de los problemas de transición, no permite afrontar un excesivo riesgo recaudatorio.

Es tal el número de cuestiones que se discuten en el libro que no resulta en absoluto fácil sintetizarlas. Su mera enumeración -no digamos una mínima discusión- llevaría a consumir bastante más espacio del que se espera para una simple reseña como pretende ser ésta. Lo anterior no nos exige de

intentar reflejar las ideas clave con las que se encontrará el lector, lo que se hace a continuación de manera telegráfica:

- La reforma fiscal debe ir encaminada a lograr suficiente recaudación con un sistema bien articulado, transparente y estable que impulse con eficiencia el crecimiento económico y reparta equitativamente los costes de la financiación pública.

- Los criterios inspiradores de la reforma han de ser los siguientes: equidad, eficiencia económica, suficiencia recaudatoria, simplicidad y corresponsabilidad fiscal.

- La opción del IRPF dual es la que se estima más adecuada para afrontar los retos que plantea el gravamen de los rendimientos del trabajo y del capital. Respecto a la progresividad impositiva, se decanta por un tipo máximo situado en la franja del 40% al 50 por ciento.

- También en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades se muestra partidario de limitar el alcance de las desgravaciones fiscales y de la supresión de los regímenes especiales para pequeñas y medianas empresas, a cambio de establecer el tipo de gravamen general en la cota del 25% al 27 por ciento. Como novedad más destacada se inclina por introducir una deducción en la base imponible, de aplicación gradual, a fin de imputar un rendimiento básico por el uso de los recursos propios.

- Por lo que concierne al Impuesto sobre el Patrimonio, después de poner de relieve sus múltiples deficiencias, se muestra partidario de su erradicación. En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se pronuncia por una «refundación» del tributo, con una revisión de aspectos sustanciales de su estructura y aplicación. A su vez, el IBI está llamado a seguir desempeñando un papel crucial en las finanzas locales, en tanto que se muestra a favor de la supresión del gravamen de las segundas y ulteriores transmisiones de vivienda por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

- En el terreno de la imposición indirecta, en su opinión, existe ya escaso margen para la subida del tipo de gravamen estándar del IVA, impuesto en el que respalda mantener la diferenciación de tipos con arreglo a las diferentes categorías de bienes y servicios. Asimismo, apunta fórmulas para la aplicación del IVA en los servicios financieros y manifiesta su escepticismo acerca de las propuestas de sustituir cotizaciones sociales por dicho impuesto, así como sobre la utilización autonómica del mismo más allá de las fórmulas de participación recaudatoria. Por lo que se refiere a los impuestos especiales y medioambientales, a su juicio, a tenor de la reciente proliferación de tributos y la elevación de la carga tributaria, el recorrido actual es ya escaso. Por último, expresa las incertidumbres existentes respecto a la puesta en marcha del Impuesto sobre Transacciones Financieras, que, en cualquier caso, ha de inscribirse en el marco de un acuerdo supranacional.

Para la mencionada hipotética persona que se hubiese distanciado del estudio de los sistemas fiscales hace treinta años, la obra del profesor Albi aquí reseñada sería una magnífica ayuda para tratar de ponerse al día, con mayor o menor esfuerzo en función del grado de distanciamiento efectivo, partiendo del sustrato de la teoría impositiva; para quienes, a lo largo de más de treinta años, hemos tratado de mantener ininterrumpidamente el pulso de la docencia y la investigación en el apasionante campo de los impuestos, constituye un material sumamente valioso para confrontar nuestros propios puntos de vista y encontrar nuevos alicientes con los que proseguir nuestro modesto empeño vocacional. Para los «policy makers», es una fuente de análisis, contraste e inspiración de extraordinario valor en relación con sus posibles iniciativas de reforma fiscal.

