

Nota de Prensa

Dentro del ciclo *Encuentros REAF sobre la reforma fiscal*, organizados por el Consejo General de Economistas, en la 5ª Jornada se analizó

La reforma de la tributación indirecta y medioambiental

Los expertos fiscalistas coinciden en que los problemas globales de contaminación y cambio climático refuerzan la necesidad de reformar la tributación medioambiental

En relación con la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de hoy, los fiscalistas del Consejo General de Economistas –REAF– consideran que la sentencia es demoledora respecto a la obligación de declarar bienes y derecho en el extranjero –Modelo 720– y además ya se esperaba. Tumba esta norma –que en su día se estableció para apoyar la amnistía fiscal– principalmente por considerarla excesiva respecto a los objetivos de represión del fraude –va contra el principio de libre circulación de capitales–

El catedrático de Economía en la Universidad de Barcelona (UB), Alejandro Esteller, y el catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo (UNIOVI), Javier Suárez, han debatido sobre “La reforma de la tributación indirecta y medioambiental”, en el marco de la reforma fiscal que impulsa el Gobierno. Ambos expertos han coincidido en que será necesaria una reforma de la tributación medioambiental para ayudar a controlar los problemas de contaminación y cambio climático que tenemos a nivel global y en España.

A este respecto, el presidente del Consejo General de Economistas de España, Valentín Pich, ha señalado que “sería de gran utilidad el establecimiento por el Estado de algunos impuestos que racionalizasen la proliferación de tributos propios en las Comunidades Autónomas, aunque se asigne a este nivel administrativo la recaudación obtenida”.

Por su parte, Agustín Fernández, presidente del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF), considera que “es muy importante, antes de modificar la estructura de tipos y exenciones en el IVA, analizar qué efectos económicos y sociales está teniendo, y si verdaderamente cumple los objetivos pretendidos”.

Madrid, 27 de enero de 2022.- En medio del debate sobre la reforma fiscal –que se ha puesto en marcha con el encargo realizado por el Gobierno al Comité de personas expertas para la reforma del sistema tributario–, el **Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF)** –órgano especializado en fiscalidad del **Consejo General de Economistas de España**– continúa con los “**Encuentros REAF sobre la reforma fiscal**”, por lo que hoy ha celebrado la quinta sesión de las programadas, que ha llevado por título “**La reforma de la tributación indirecta y medioambiental**”, en la que han intervenido el economista **Javier Suárez Pandiello**, catedrático de Hacienda Pública en la UNIOVI, y **Alejandro Esteller Moré**, también economista y catedrático de Economía en la UB, quienes se han pronunciado sobre la posible reforma de la tributación indirecta, especialmente en el IVA, y de la fiscalidad medioambiental.

En el acto también ha participado **Valentín Pich**, presidente del Consejo General de Economistas de España (CGE); **Agustín Fernández**, presidente del REAF-CGE, y **Carmen Jover**, vocal del Consejo Directivo del REAF-CGE.

El debate ha girado en torno a seis preguntas clave: 1) ¿Qué ajustes tendremos que hacer en la imposición indirecta?; 2) ¿Convendría suprimir tipos de IVA reducido o superreducido? En caso afirmativo, ¿cuáles?; 3) ¿Es homologable la imposición ambiental española a la del resto de la UE?; 4) ¿Cómo debería evolucionar la fiscalidad ambiental en nuestro país?; 5) Y en particular, ¿cómo enfocaremos en el futuro la tributación sobre vehículos?; y 6) ¿A qué niveles de Administración conviene adjudicar la capacidad normativa de esta imposición?

¿QUÉ AJUSTES TENDREMOS QUE HACER EN LA IMPOSICIÓN INDIRECTA?: Con respecto a esta primera pregunta, **Alejandro Esteller** entiende que “España tiene un déficit de presión fiscal si nos comparamos con el resto de los países de la UE, apenas llegamos al 35% cuando la media se sitúa unos 5 porcentuales por encima). Desde 2009 –donde se dio un mínimo–, hemos incrementado esa ratio (pre-COVID) básicamente gracias al aumento de la importancia de la imposición indirecta –lo cual ha generado, por otro lado, una pérdida de poder redistributivo de nuestro sistema fiscal–. Dentro de ésta, la importancia del IVA es unas 4,5 veces la de los impuestos especiales. En ambos casos, la importancia recaudatoria sigue estando por debajo de la de la UE. El tipo general del IVA pasó del 18 al 21% actual –en septiembre de 2012–. Y el tipo reducido pasó del 7 al 8% y, posteriormente, al 10% actual. A pesar de ello, y aunque los tipos nominales de IVA no se separan mucho de los de nuestros socios comunitarios, el problema del déficit de recaudación en este impuesto en concreto se debe al *policy gap*. Las estimaciones de la Comisión indican que esta brecha se sitúa en 2019 para el conjunto de la UE en el 45%, valor sin duda muy elevado que sugiere que la recaudación del IVA genera poco más de la mitad de lo que se obtendría si todo el consumo se gravara al tipo general –dejando de lado el impacto del fraude–. Y en España, este valor prácticamente alcanza el 58%. Desagregado, el *rate gap* de España (UE) es del 14% (10%) y el *exemption gap* es del 45% (35%). No obstante, si descontamos las exenciones derivadas de la prestación de servicios financieros o las derivadas de la prestación de bienes y servicios por el sector público, tenemos un *actionable policy gap* del 27,4%, todavía superior al de la UE, 16,3%, pero entonces, la importancia relativa del *rate* y del *exemption gap* es básicamente la misma. Por tanto, tal y como han avanzado instituciones internacionales –FMI, por ejemplo–, en relación con el IVA, España debería ampliar bases y reducir tipos para garantizar la suficiencia financiera, así como aumentar la importancia de la imposición medioambiental –1,77% sobre el PIB en España vs 2,36% en el resto de la UE–. Por su parte, **Javier Suárez** considera que “en primer lugar, nuestro país, si no lo quiere, no tiene porqué adoptar medidas indeseadas, ya que formamos parte de esas instituciones europeas y tenemos una voz relevante a la hora de adoptar las decisiones colegiadas que afectan a todos los territorios. En segundo lugar, tenemos algunas restricciones como el nivel de endeudamiento, muy elevado, con riesgo de repuntes de tipos de interés que lo hagan aún más necesario y, en consecuencia, necesidad imperiosa de reforzar los ingresos públicos. Asimismo, el modelo de descentralización que nos hemos dado, tendente a potenciar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, tiende al mismo tiempo a limitar la capacidad redistributiva de la Administración Central al vaciar de contenido los espacios fiscales donde se concentra la progresividad. Los ajustes a realizar dependerán del modelo de sociedad que queramos mantener. El sistema fiscal es un conjunto de vasos comunicantes que conecta a los tres niveles territoriales de la Administración y al sistema de Seguridad Social, de modo que una eventual reforma debería ser abordada en su conjunto, con una estrategia definida que pondere objetivos globales de eficiencia y equidad”.

¿CONVENDRÍA SUPRIMIR TIPOS DE IVA REDUCIDO O SUPERREDUCIDO?: Con respecto a esta pregunta, **Suarez Pandiello** opina que “existe una cierta discusión académica sobre la efectividad y la eficiencia de estos tipos. A la vista de los datos del INE de la EPF, no parece que haya mucho margen, si lo que queremos es contrarrestar la regresividad general de un impuesto como el IVA. De hecho, dos terceras partes del consumo de los hogares que se encuentran en el primer quintil de renta se van en gastos de alimentación y vivienda y añadidos, que es donde se concentra la mayor parte de los tipos reducidos y superreducidos. De haber alguna vía abierta en este sentido, tal vez los terrenos del transporte, la hostelería y la restauración podrían ser los más indicados, dada la distribución por rentas de esos consumos”. A este respecto, **Esteller Moré** ha señalado que “conforme a la respuesta a la pregunta anterior, sí se debería avanzar en esa senda. De acuerdo, por ejemplo, con el *Mirrlees Review*, los criterios administrativos en contra de la diferenciación de tipos tienden a pesar más que los teóricos basados en la eficiencia –a favor de dicha diferenciación–, mientras que la redistribución se puede lograr por otras vías como el ingreso

mínimo vital... y, al final, estamos duplicando o triplicando instrumentos. Además, en la práctica, parece que los tipos reducidos y superreducidos responden más a motivaciones políticas; y está demostrado empíricamente –Jorge Martínez o VAT Gap Report– que la diversidad de tipos fomenta el fraude”.

¿ES HOMOLOGABLE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL ESPAÑOLA A LA DEL RESTO DE LA UE?: Con respecto a esta pregunta, **Alejandro Esteller** manifestó que “al contestar la primera pregunta ya hemos dicho algo sobre esto. Tanto para la UE como para España, su importancia es marginal y bastante estable a lo largo del tiempo en ambos casos (2,4 vs 1,8% del PIB, aproximadamente, respectivamente). En España, estos tributos subieron ligeramente en 2012, y desde entonces el valor ha tendido a converger, de nuevo, a ese nivel. Si nos fijamos en la composición de la “cesta medioambiental”, ésta difiere también ligeramente para 2019, último año para el cual disponemos de datos. Energía/Carburantes: 51% (UE) vs 61 (ESP); Energía/Otros: 26% vs 21%; Transporte: 20% vs. 13,5%; Polución/Recursos naturales: 3% vs 4,5%. Por tanto, excepto en la última categoría –impuestos que gravan las emisiones de NOX o SO2, los residuos o el agua–, nos situamos un peldaño por debajo si nos comparamos con nuestros vecinos comunitarios”. Para **Javier Suárez**, “la respuesta depende de lo que consideremos imposición ambiental, y podemos fijarla en tres grandes bloques de impuestos: energéticos –hidrocarburos, electricidad, 83%–; transporte –vehículos, autonómico y local, 13%–; y contaminación –vertidos, residuos, 4%–. Con datos de Eurostat, en 2016, los ingresos por impuestos ambientales en la Europa de los 28 ascendieron a 364,4 miles de millones de euros, lo que representa un 2,4 del PIB de esos 28 países y un 6,3% de los ingresos totales por impuestos y contribuciones sociales en la Unión Europea, mientras que en España los ingresos de la fiscalidad ambiental como porcentaje del PIB están en la parte baja de la UE, porque los ingresos por impuestos ambientales supusieron únicamente el 1,85% del PIB frente a una media del 2,44% en la UE. Además, España es uno de los países con un porcentaje más bajo de fiscalidad ambiental en los ingresos por impuestos y contribuciones sociales, con un 5,5% del total en 2016, frente a un 6,3% de media de la UE”.

¿CÓMO DEBERÍA EVOLUCIONAR LA FISCALIDAD AMBIENTAL EN NUESTRO PAÍS?: **Javier Suárez Pandiello** estima que “habría que pedir ante todo coherencia cuando existen objetivos contrapuestos y hay que jerarquizarlos. Los impuestos ambientales como tales son tributos de carácter extrafiscal, en los que su primera intención es más bien finalista: corregir conductas lesivas para el medioambiente e internalizar externalidades negativas en materias de contaminación atmosférica, de aguas, acústica... Desde ese punto de vista no parece que debamos esperar demasiado en materia recaudatoria de este tipo de fuentes, en la medida en que, visto así, el objetivo de recaudación final sería cero. Dicho esto, durante el periodo de transición ecológica sí parece que pudiera haber un cierto espacio para el establecimiento de algunos gravámenes que ayuden en el camino”. **Alejandro Esteller** opina que “esta es una pregunta que debe responderse bajo el prisma de los problemas medioambientales que España y el mundo sufre. Además, en estos momentos, parece que estamos en algo así como un ‘punto de no retorno’ si no se actúa con rapidez... y eficacia. Los impuestos son, sin duda, un instrumento adecuado si se ajusta su nivel a la dimensión del problema; además, para que sean asumibles para la sociedad, se deberían instrumentar políticas para compensar a los colectivos más vulnerables afectados por el incremento de presión fiscal. En este caso, dada la magnitud del problema, el elemento de diseño político parece fundamental”.

Y EN PARTICULAR, ¿CÓMO ENFOCAREMOS EN EL FUTURO LA TRIBUTACIÓN SOBRE VEHÍCULOS?: Con respecto a esta pregunta, **Alejandro Esteller** ha expresado que “los impuestos sobre el transporte, que en un origen no tenían una finalidad medioambiental, sino que más bien eran un complemento de la capacidad económica y recaudatoria, se han ido modificando, introduciéndose en su configuración el elemento medioambiental, por lo que, en la actualidad, el importe a pagar varía en la mayoría de los países de acuerdo con variables técnicas de los vehículos que inciden en su impacto medioambiental. En general, debería avanzarse hacia una situación donde el componente medioambiental fuese el predominante, separándose del concepto de caballos fiscales –p.e., en la UE, únicamente 7 países, entre ellos España, no tienen en cuenta el elemento ambiental en la configuración del IVTM, más allá de la existencia de bonificaciones, cuya regulación está en manos de los ayuntamientos y que producen efectos nocivos de competencia fiscal–. Y, en todo caso, incorporar el componente de “uso” que, al final, permita gravar efectivamente la emisión de gases de CO2 a la atmósfera más allá de la propiedad. El informe Lagares proponía fusionar IVTM y IEDMT –existiendo dudas sobre su justificación económica: teniendo ambos impuestos bien configurados se puede gravar, por un lado, la adquisición y, por otro, el uso; esto es, la posesión de un vehículo con mucho uso no debería estar igualmente penalizado que la posesión con poco uso–”. **Javier Suárez** entiende que “a este asunto hay que volver a darle una dimensión global dentro del

sistema fiscal. Dar una solución conjunta al tema de peajes, impuesto de matriculación, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e impuestos sobre carburantes, así como los posibles peajes de acceso a grandes ciudades. Todo ello dentro de una reforma integral del Sistema de financiación de la Administraciones Públicas, pues es un sistema de vasos comunicantes”.

¿A QUÉ NIVELES DE ADMINISTRACIÓN CONVIENE ADJUDICAR LA CAPACIDAD NORMATIVA DE ESTA IMPOSICIÓN?: **Javier Suárez Pandiello** ha asegurado que “según la respuesta anterior, dependerá de cómo quede engarzado este tipo de tributación en el sistema fiscal general. Si se va a un sistema que trate de darle carácter medioambiental, en el sentido de gravar más el uso –gestión y contaminación acústica, utilizando incluso tecnologías de localización y similares–, lo suyo sería descentralizar al máximo la capacidad normativa. Por el contrario, si lo que se busca es un modelo de recaudación amplia y sencilla de carácter más genérico al estilo de los actuales impuestos sobre carburantes, hay argumentos para su centralización “. Sobre este mismo tema, **Alejandro Esteller Moré** opina que “como antes he comentado al hablar de la tributación de los vehículos, existen bonificaciones fiscales en el IVTM. Esto no tiene ningún sentido en la medida en que el daño medioambiental es global... y, en estos casos, lo que sucede es que existe una cierta competencia fiscal a la baja. Eso no afectará normalmente al individuo, pero sí a las empresas de alquiler de vehículos o de *renting*. Por tanto, en estos casos, debería procederse, en alguna medida, a alguna forma de armonización fiscal –eliminar potestades en las bonificaciones de la cuota y aumentar las cuotas mínimas–, y no necesariamente traspasar este impuesto a otro nivel de administración, superior”.

Tras las respuestas de estos dos reputados economistas, ha intervenido el **presidente del Consejo General de Economistas de España, Valentín Pich**, quien ha puesto de manifiesto que “siendo inexcusable el mantenimiento y perfeccionamiento de la tributación medioambiental, sería de gran utilidad el establecimiento por el Estado de algunos impuestos que racionalizaran la proliferación de tributos propios en las Comunidades Autónomas, aunque se asigne a este nivel administrativo la recaudación obtenida”.

En cuanto a la reforma que parece que se producirá este año, **Agustín Fernández**, presidente del REAF, considera que “es muy importante, antes de modificar la estructura de tipos y exenciones en el IVA, analizar qué efectos económicos y sociales está teniendo, y si verdaderamente cumple los objetivos pretendidos”.

FOTO (de izda. a dcha.): Valentín Pich, presidente del Consejo general de Economistas; Alejandro Esteller, catedrático de la UB; Agustín Fernández, presidente del REAF-CGE; Javier Suárez, catedrático de la UNIOVI, y Carmen Jover, vocal del Consejo Directivo del REAF-CGE.

GRABACIÓN DE LA RUEDA PRENSA: [ConsejoEconomistas - YouTube](#)

Para más información: Consejo General de Economistas. Prensa: Fernando Yraola (696 12 77 15) yraola@yraola.com

El **Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF)** es el órgano especializado del Consejo General de Economistas de España que coordina la actividad de los economistas y titulares mercantiles en los temas relacionados directamente con el ejercicio profesional de la Asesoría Fiscal. El Registro está constituido actualmente por más de 5.000 asesores fiscales pertenecientes a los Colegios de Economistas y de Titulares Mercantiles de España, siendo la entidad más representativa de este sector profesional.