

Cuadernos

26

2011

Cuadernos de
información sindical

Cuadernos

Evolución del sistema tributario en España. Propuestas en materia de política fiscal

Octubre de 2011



Evolución del sistema tributario en España. Propuestas en materia de política fiscal

Octubre de 2011

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Número 26 • Nueva etapa

© Madrid, octubre 2011

Realiza: Paralelo Edición, SA

Depósito legal: M-41060-2011

Impreso en papel reciclado



ÍNDICE

1. Evolución del sistema tributario español.....	5
2. Posición comparada en la Unión Europea	13
3. Algunas notas sobre los principales impuestos en España.....	17
4. Conclusiones	27

1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

La política fiscal, como suma de los ingresos y gastos públicos, es junto con la política monetaria una de las principales herramientas de política económica de las que disponen las distintas Administraciones Públicas para alcanzar los objetivos elegidos mediante la participación del sector público en las relaciones económicas. La política fiscal, su orientación más o menos progresiva es determinante para el desarrollo del Estado social y, dentro de él, del Estado de bienestar. El modelo social y su grado de desarrollo son un concepto de sociedad; por tanto, una opción política.

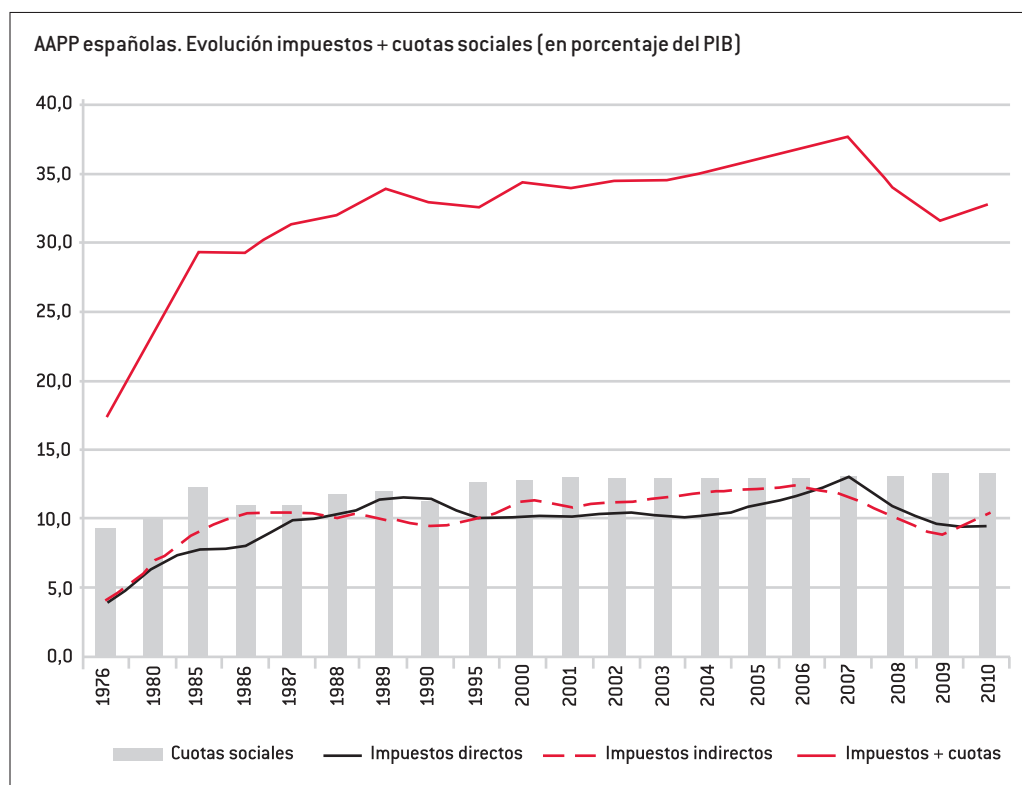
La sociedad española ha introducido múltiples y profundos cambios en las últimas cuatro décadas en su marco institucional y económico, entre los que destacan la mayor presencia del sector público en la economía y el proceso de descentralización político y administrativo para seguir el mandato constitucional de construir el Estado de las autonomías.

Como resultado lógico de la primera apuesta por un modelo social de mercado similar al existente en los países más desarrollados de la Unión Europea, el sistema tributario español ha sido objeto de cambios muy significativos desde el inicio de la transición democrática en 1977 que, entre otras consecuencias, ha permitido aumentar en gran medida la recaudación. Los ingresos nominales han crecido treinta veces desde su punto de partida (desde 11.260 a 347.225 millones de euros nominales en 2010) y, aunque es menor cuando se deduce la inflación, su evolución se mantiene en porcentajes muy altos: los ingresos en los últimos 34 años mediante impuestos y cuotas sociales se han multiplicado casi por cinco (de 69.985 a 347.225 millones de euros de 2010 → +396,2%). Este porcentaje de crecimiento sobre el punto de partida es muy superior a la evolución experimentada por el producto nacional español, que también, medido en términos reales, consiguió algo más que duplicarse en el mismo periodo de tiempo (+130,7%).

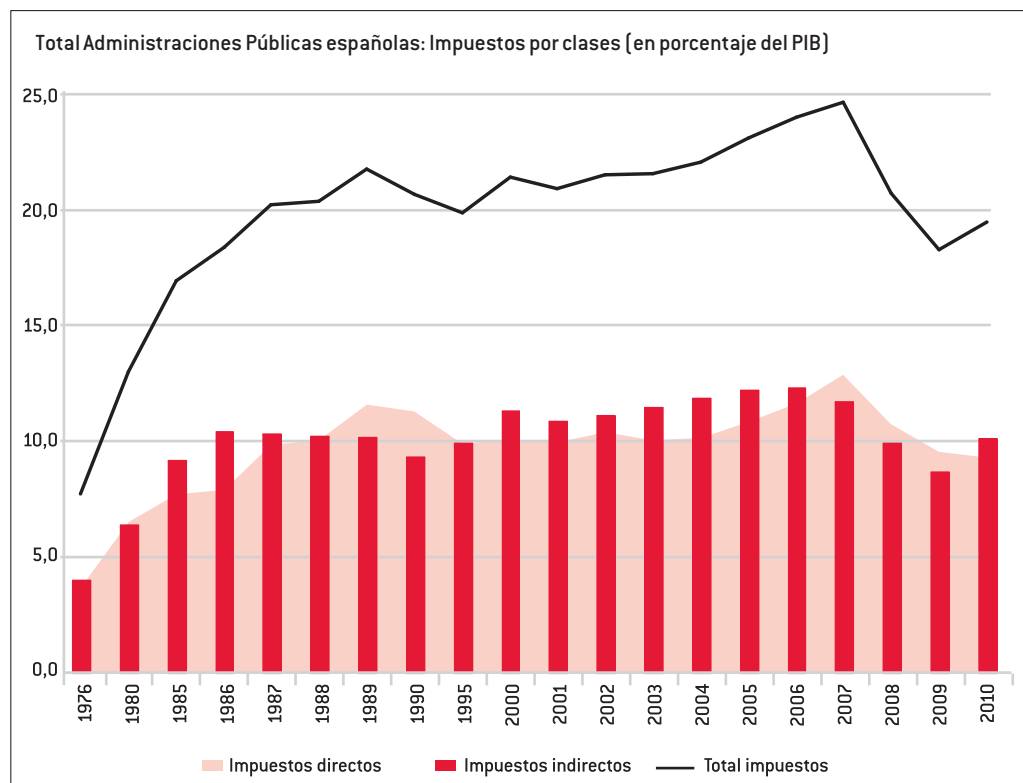
Bajo un concepto estricto, el sistema tributario está compuesto por los impuestos, las tasas y los precios públicos, pero manejando un criterio más amplio, cercano al de ingresos públicos, se pueden incorporar también las cotizaciones sociales, aunque estas últimas forman parte íntegramente de la remuneración de asalariados (salario diferido) dentro de la distribución factorial de la renta en Contabilidad Nacional, y a diferen-

cia de los tributos deben tener un destino final específico como política de gasto¹. Las transferencias corrientes y de capital completan los ingresos públicos.

La recaudación fiscal considerada bajo ese criterio amplio presenta, en relación con la riqueza anual creada por España, un crecimiento importante al pasar desde el 17,1% en 1976 al 32,7% en 2010; es decir, el equivalente a 15,6 puntos del PIB. La mayor parte de la mejora en la recaudación se debe a los impuestos (11,8% del PIB) con una aportación ligeramente mayor de la imposición indirecta (6,1% del PIB) que de la directa (5,6% del PIB), mientras que la colaboración de las cuotas sociales ha sido más reducida (3,8% del PIB) en su mayoría debido a la introducción de nuevas cuotas adicionales a la de contingencias comunes y accidentes de trabajo (desempleo, formación y FOGASA).



¹ La Ley General de Seguridad Social explicita que las prestaciones contributivas se financiarán básicamente con cuotas sociales y las universales íntegramente con impuestos generales.



La evolución de los ingresos por impuestos y cuotas sociales no ha sido lineal durante la amplia etapa analizada, tal y como demuestran los diferentes comportamientos y ritmos en las siguientes subetapas:

- A) El mayor esfuerzo en la mejora de la recaudación mediante impuestos se realizó en la etapa 1976-1992, cuando básicamente a consecuencia de la introducción de nuevos tributos similares a los existentes en la Unión Europea (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido) aumentó la recaudación desde el 17,1% al 35,2% del PIB. Los Pactos de la Moncloa, firmados en 1977, fueron el inicio de un proceso de reformas en el sistema tributario español posteriormente reforzado con la entrada en la Unión Europea en 1986, que en poco más de tres décadas consiguió aumentar la presión fiscal en 18,1 puntos del PIB, y con ella la capacidad de financiar un volumen mayor de políticas de gasto público (políticas tradicionales, igualdad de oportunidades, prestaciones sociales y política regional).

El intenso aumento en los ingresos obtenidos mediante tributos y cuotas sociales acaecido en esta etapa se distribuye en dos periodos. El delimitado por 1977-1983 con un aumento de los ingresos equivalente a 8,8 puntos del PIB, y otro posterior entre 1984 y 1992 con un aumento adicional de 9,3 puntos del PIB.

- B) El periodo que comprende la última etapa expansiva de la economía española (1994-2007) recoge un crecimiento de los ingresos por impuestos y cuotas sociales bastante más reducido en tanto por ciento

del PIB (3,7% puntos) que en volumen de ingresos (+88,1% en términos reales y +181,3% nominal), como consecuencia del muy fuerte aumento de la actividad económica en España durante esta etapa. Para comprobar la magnitud del aumento en la recaudación en esta etapa, los ingresos en concepto de impuestos y cuotas sociales aumentaron entre 1994 y 2007 en un volumen de 195.257 millones de euros reales (255.167,58 millones de euros nominales), el equivalente a 18,5 puntos del PIB de 2007.

En esta etapa, el aumento de los ingresos en relación con el PIB tuvo como origen los impuestos directos (2,2 puntos del PIB) y los impuestos indirectos (2,2 puntos del PIB), mientras que se reducía la recaudación alcanzada con las cuotas sociales (-0,7 puntos del PIB) debido a la rebaja del tipo de cotización por desempleo² y a la pérdida de protagonismo de las rentas del trabajo dentro de la riqueza creada, en buena parte motivado por la proliferación de las rentas mixtas asociadas a operaciones inmobiliarias.

La evolución de los ingresos por tributos en esta etapa estuvo influida básicamente por dos causas: el desmesurado número de operaciones inmobiliarias en un contexto de intenso incremento en el precio de la vivienda en todas las etapas (suelo, construcción y venta), y las rebajas introducidas por los distintos niveles de gobierno en los impuestos directos (IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre el Patrimonio).

La influencia de la primera causa sobre el volumen de ingresos es importante, al afectar directamente a una amplia relación de tributos: licencias municipales, Impuesto sobre Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sociedades, e indirectamente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En este contexto, tan favorable en la evolución de los ingresos públicos totales, se aprobaron reformas sobre los impuestos directos que tan sólo en la etapa 2003-2008 implicaron una pérdida potencial de recaudación por valor de 17.400 millones de euros (1,5% del PIB de 2010).

Sistema tributario español
Pérdidas de recaudación por reformas tributarias aplicadas en el periodo 2003-2008

	millones de euros anuales
Reforma IRPF 2004	4.000,00
Reforma IRPF 2007	3.000,00
Actualización tarifa y mínimos (IRPF 2008)	900,00
Reforma Impuesto de Sociedades 2006	6.000,00
Reformas sucesivas sobre Impuesto de Sucesiones y Donaciones realizadas en comunidades autónomas	1.500,00
Desaparición del Impuesto sobre Patrimonio	2.000,00
Total coste de las reformas	17.400,00

Fuente: Elaboración propia.
No se incluye deducción 400 euros aplicada en 2008 y 2009.

² Rebaja del 7,8% al 7,55% en 2000 y al 7,3% en julio de 2006.

Las operaciones inmobiliarias fueron la bomba que cebó el consumo y la inversión, hasta el punto de que, a pesar de las rebajas en los tributos, permitieron una tasa anual de crecimiento de los impuestos del 7,7% nominal acumulativo en el periodo 1994-2007 que aumenta hasta el 9,1% cuando se acota a 1998-2007; es decir, aumentos anuales continuados cercanos a dos dígitos durante casi una década en las arcas de todos los niveles de gobierno.

La influencia de las dos causas sobre la pérdida de la recaudación y el fenomenal endeudamiento que las tra la economía española es evidente, aunque es más difícil cuantificar de forma aislada, al estar relacionada con el global de la actividad económica pero, tal y como se ha demostrado con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, las operaciones inmobiliarias tenían un importante protagonismo dentro del crecimiento de los ingresos públicos y las reformas con la mayor debilidad de las bases imponibles.

- C) La etapa más reciente coincidente con la crisis que azota la economía española (2007-2010) ha asistido a una brusca y abrupta caída en el nivel de ingresos por impuestos: -4,9 puntos del PIB, que llegó a ser de -6,0% del PIB cuando se compara 2007 con 2009. Este descenso implica una pérdida de ingresos públicos por valor de -48.690 millones de euros en 2007-2010 con un máximo de -63.033,00 millones de euros en 2007-2009. Es preciso remontarse a 1987 para asistir a un nivel de ingresos mediante impuestos y cuotas sociales en relación con el producto nacional como el alcanzado en 2009 (31,6% del PIB).

El descenso sufrido en 2009 estuvo distribuido a partes iguales entre los impuestos sobre la renta (-3,3 puntos del PIB) y los del consumo (-3 puntos del PIB) con especial repercusión en el Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido. Durante el periodo 2007-2010, la recaudación por cuotas sociales se ha incrementado ligeramente (0,3 puntos del PIB), a pesar de la pérdida de casi 2 millones de puestos de trabajo destruidos en la crisis, gracias a la amplia cobertura de las prestaciones contributivas por desempleo que incluye el pago de la cuota por contingencias comunes de los beneficiarios (1.471.800 personas de media mensual en 2010), y el efecto algebraico del descenso nominal en el producto nacional.

La suma de la pérdida de ingresos y aumento del gasto por efecto de las políticas estabilizadoras de gasto y las adoptadas con carácter discrecional son la causa del fuerte empeoramiento del saldo de las cuentas públicas en esta etapa, al pasar de un superávit del 1,9% del PIB en 2007 al -11,2% del PIB en 2009 y al -9,2% del PIB en 2010 que se pretende reducir al 6% del PIB en 2011, en cumplimiento con el objetivo de disminuir al 3% en 2013 comprometido con la Unión Europea.

Ingresos Administraciones Públicas españolas en relación al PIB (en porcentaje)

	Imptos. directos	IMPUESTOS INDIRECTOS				TOTAL impuestos	COTIZACIONES SOCIALES			Imptos. + cuotas sociales
		Total	IVA	Ligados a la producción	Ligados a la importación		Total	Reales	Ficticias	
1976	3,7	4,0		4,0	0,0	7,8	9,4	8,4	1,0	17,1
1980	6,6	6,4		4,9	1,6	13,0	10,0	11,3	1,1	23,0
1985	7,7	9,2		7,1	1,9	17,0	12,3	11,2	1,0	29,2
1990	11,3	9,4	5,2	4,1	0,5	20,7	11,3	11,3	0,8	32,8
1995	9,9	9,9	4,8	5,2	0,0	19,9	12,7	11,8	0,9	32,6
2000	10,1	11,3	5,6	5,5	0,0	21,4	12,9	12,0	0,8	34,3
2001	10,0	10,9	5,4	5,5	0,0	20,9	13,0	12,2	0,8	33,9
2002	10,4	11,1	5,5	5,6	0,0	21,5	13,0	12,1	0,8	34,5
2003	10,1	11,5	5,7	5,7	0,0	21,6	12,9	12,1	0,8	34,5
2004	10,2	11,9	5,9	5,9	0,0	22,1	12,9	12,1	0,8	35,0
2005	10,9	12,2	6,1	6,0	0,0	23,1	12,9	12,1	0,8	36,0
2006	11,7	12,3	6,2	6,1	0,0	24,0	12,9	12,1	0,8	36,9
2007	12,9	11,7	6,0	5,7	0,0	24,6	13,0	12,2	0,8	37,6
2008	10,8	9,9	5,1	4,8	0,0	20,7	13,2	12,3	0,9	33,9
2009	9,6	8,7	4,0	4,8	0,0	18,3	13,3	12,4	0,9	31,6
2010	9,4	10,1	0,0	4,8	0,0	19,5	13,2	12,2	1,0	32,7
1976-2010	5,6	6,1	0,0	0,8	0,0	11,8	3,8	3,9	0,0	15,6
1976-2007	9,2	7,7	6,0	5,7	0,0	16,9	3,6	3,8	-0,2	20,5
1976-1992	8,0	5,7	5,0	4,4	0,3	13,7	4,4	4,5	-0,1	18,0
1994-2007	2,2	2,2	1,2	1,0	0,0	4,4	-0,7	-0,6	-0,1	3,7
2007-2009	-3,3	-3,0	-2,0			-6,4	0,3	0,2	0,1	-6,0
2007-2010	-3,5	-1,6	-6,0			-5,1	0,2	0,0	0,2	-4,9

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE e INE.

El proceso de modernización del sistema tributario español para adecuarse a los modelos vigentes en los países más desarrollados de la Unión Europea se ha encontrado con un serio escollo: el abultado fraude fiscal. Un elemento cultural con fuertes repercusiones en la economía que desvirtúa la eficacia de las normas vigentes y sesga los debates hacia lugares no ajustados a las ventajas e inconvenientes de los sistemas tributarios.

Resumen cuentas de las Administraciones Públicas españolas (en porcentaje del PIB)

	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS				Estado y 0. Autónomos	S. Social (incluye SPEE y FOGASA)				SALDO POR ADMINISTRACIONES				Deuda pública
	Ingresos	Gastos	Saldo	Gastos financieros	Saldo primario					CCA	CCLL	AATT	AAPP	
1994	39,2	45,2	-6,0	4,6	-1,4	-4,9	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	-6,0	66,1
1995	39,9	46,7	-6,9	5,1	-1,7	-6,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	0,0	-0,6	-6,9	62,7
1996	38,0	42,9	-4,8	5,2	0,4	-3,9	-0,4	-0,3	0,0	-0,3	0,0	-0,6	-4,9	66,8
1997	37,9	41,0	-3,1	4,7	1,5	-2,6	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,3	-3,1	65,3
1998	37,5	40,4	-3,0	4,2	1,2	-2,3	-0,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,3	-3,0	63,2
1999	38,0	39,2	-1,1	3,4	2,3	-1,0	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-1,1	61,5
2000	38,0	38,9	-0,9	3,2	2,3	-0,9	0,5	-0,3	0,1	-0,3	0,1	-0,4	-0,9	59,2
2001	38,0	38,5	-0,5	3,0	2,5	-0,6	0,8	-0,4	0,0	-0,4	0,0	-0,7	-0,5	55,2
2002	38,4	38,9	-0,5	2,7	2,4	-0,7	0,8	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	52,3
2003	38,2	38,4	-0,2	2,3	2,1	-0,5	1,1	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,7	-0,2	48,7
2004	38,5	38,9	-0,3	2,0	1,7	-1,3	1,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,3	46,2
2005	39,4	38,4	1,0	1,8	2,8	0,2	1,1	-0,3	0,1	-0,3	-0,1	0,0	1,0	42,9
2006	40,4	38,4	2,0	1,6	3,7	0,7	1,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	2,0	39,6
2007	41,1	39,2	1,9	1,6	3,5	1,1	1,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,5	1,9	36,2
2008	37,0	41,1	-4,2	1,6	-2,6	-2,8	0,8	-1,6	-0,5	-1,6	-0,5	-2,1	-4,1	39,7
2009	34,6	45,8	-11,2	1,8	-9,4	-9,3	0,8	-2,0	-0,5	-2,0	-0,5	-2,5	-11,1	53,1
2010	35,7	45,0	-9,2		-7,3	-5,0	-0,2	-3,39	-0,64			-4,0	-9,2	63,0

Elaboración propia a partir de IGAE.

2. POSICIÓN COMPARADA EN LA UNIÓN EUROPEA

En el contexto actual de falta de confianza en la deuda pública de una relación amplia de países de la Unión Europea y elevados déficits presupuestarios, puede ser útil hacer un repaso sobre algunas características del sistema fiscal en esta área.

En un ejercicio de síntesis, el sistema fiscal europeo tiene dos características básicas. El componente supranacional es muy reducido (0,9% del PIB de la UE27) y el nacional está en media muy desarrollado, aunque hay diferencias amplias entre países, de manera que la presencia del sector público en las relaciones económicas es bastante acusada mediante políticas nacionales públicas de gasto que necesitan de una recaudación suficiente para hacer frente al modelo social de mercado vigente en la Unión Europea.

El gasto público en la UE27 fue en 2010 equivalente al 50% del PIB, con un máximo en Dinamarca (58,4% del PIB³) y un mínimo en Bulgaria (37,7% del PIB) dentro de una distribución con una mediana más cercana al máximo. El gasto público español en ese ejercicio se situó 5 puntos del PIB por debajo de la media comunitaria (45,0%), aunque creció 5,8 puntos del PIB entre 2007 y 2010. La tendencia media en la etapa 1995-2007 ha sido de descenso del gasto público (-6,8 puntos del PIB), con una recuperación parcial durante los últimos años de crisis debido a la aplicación de políticas expansivas para hacer frente a la recesión (incremento de 4,5 puntos del PIB entre 2008 y 2010).

Los ingresos totales en la Unión Europea se mantienen en porcentajes elevados del PIB (44,5% en 2009). Dentro de ellos, la recaudación obtenida mediante impuestos y cuotas sociales es mayoritaria (38,3% del PIB en la UE27), aunque hay diferencias apreciables por países. El máximo porcentaje se localiza en Dinamarca (47,9% del PIB) y el mínimo en Letonia (26,4% del PIB). La presión fiscal española en 2009 se situó en el 30,7% del PIB, inferior en 7,6 puntos a la media de la UE27 y 8 puntos por debajo a la media de los países que componen la zona euro, muy superior al mínimo alcanzado en 2007 cuando se había reducido a 3,1 puntos del PIB.

A la vista de las cifras, se observa una fuerte correlación positiva entre presión fiscal y desarrollo económico.

³ No se tiene en cuenta Irlanda (67% del PIB) al tener un carácter extraordinario por la capitalización de su sistema bancario.

Con excepción de Hungría, los países con mayor recaudación mediante impuestos y cuotas sociales mantienen también un nivel más alto del producto por habitante, y aunque las causas de esta mayor riqueza estén lideradas por la competitividad en la venta de mercancías con valor añadido, se puede afirmar que la mayor creación de riqueza está acompañada de un nivel de bienestar alto, con una participación destacada de las políticas públicas.

También cabe reseñar la estrecha correlación entre baja presión fiscal y elevado saldo negativo de las cuentas públicas, junto con un menor nivel de desarrollo de los países. Es el caso de España, Portugal, Grecia e Irlanda, pero también de Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía y Letonia.

La evolución de la presión fiscal ha sido bastante estable en el periodo delimitado por 1995 y 2007 (+0,7% del PIB y +1% del PIB para UE27 y zona euro); es decir, en ese periodo de doce años no se ha reducido la recaudación en relación con el producto creado, sino que ha aumentado ligeramente y, aunque hay diferencias entre países, la dispersión es menor que en el terreno del gasto.

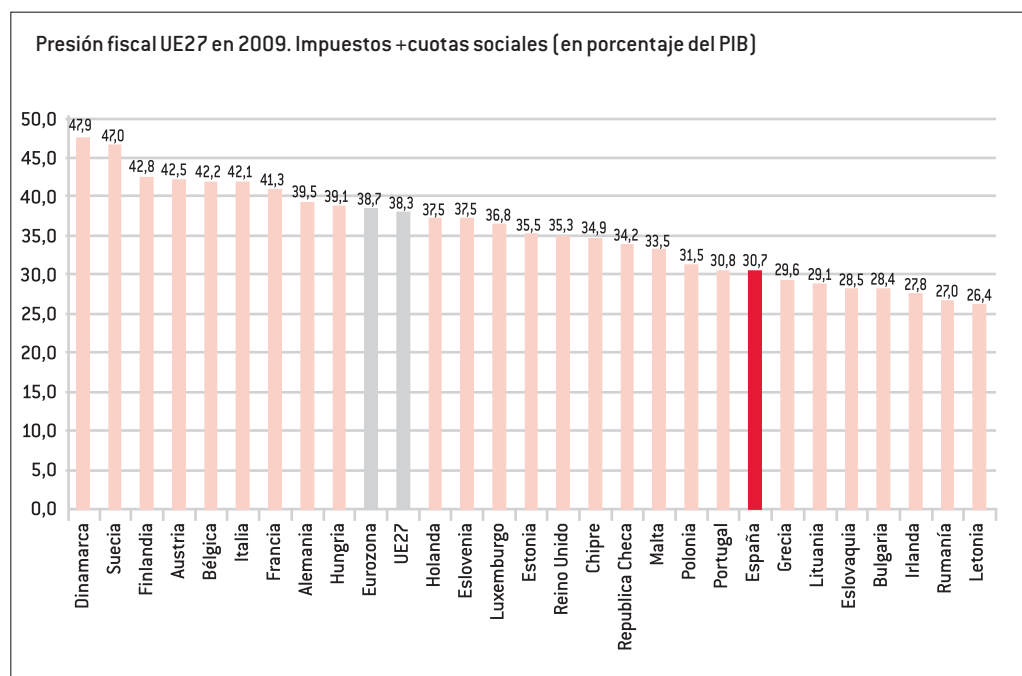
Unión Europea. Total recaudación por impuestos y cuotas (en porcentaje del PIB)			
	2009	1995-2007	1995-2009
UE27	38,3	0,7	-0,4
Eurozona (17)	38,7	1,0	-0,2
Bélgica	42,2		
Bulgaria	28,4	0,2	-3,8
República Checa	34,2	1,6	-1,1
Dinamarca	47,9	-0,2	-0,9
Alemania	39,5	-0,9	-0,5
Estonia	35,5	-4,0	0,0
Irlanda	27,8	-0,5	-3,7
Grecia	29,6	2,0	0,1
España	30,7	3,7	-2,4
Francia	41,3	0,8	-0,6
Italia	42,1	3,5	2,8
Chipre	34,9	0,0	7,3
Letonia	26,4	-1,3	-5,0
Lituania	29,1	1,1	0,9
Luxemburgo	36,8	-3,4	-1,9
Hungría	39,1	-0,1	-0,5
Malta	33,5	7,0	6,6
Holanda	37,5	-2,0	-2,4
Austria	42,5	0,3	1,1
Polonia	31,5	-0,9	-4,1
Portugal	30,8	3,5	1,8
Rumanía	27,0	-1,6	-3,4
Eslovenia	37,5	-2,1	-2,0
Eslovaquia	28,5	-3,0	-0,3
Finlandia	42,8	-2,8	-2,5
Suecoa	47,0	-0,4	-0,8
Reino Unido	35,3	2,0	0,5

Fuente: EUROSTAT.

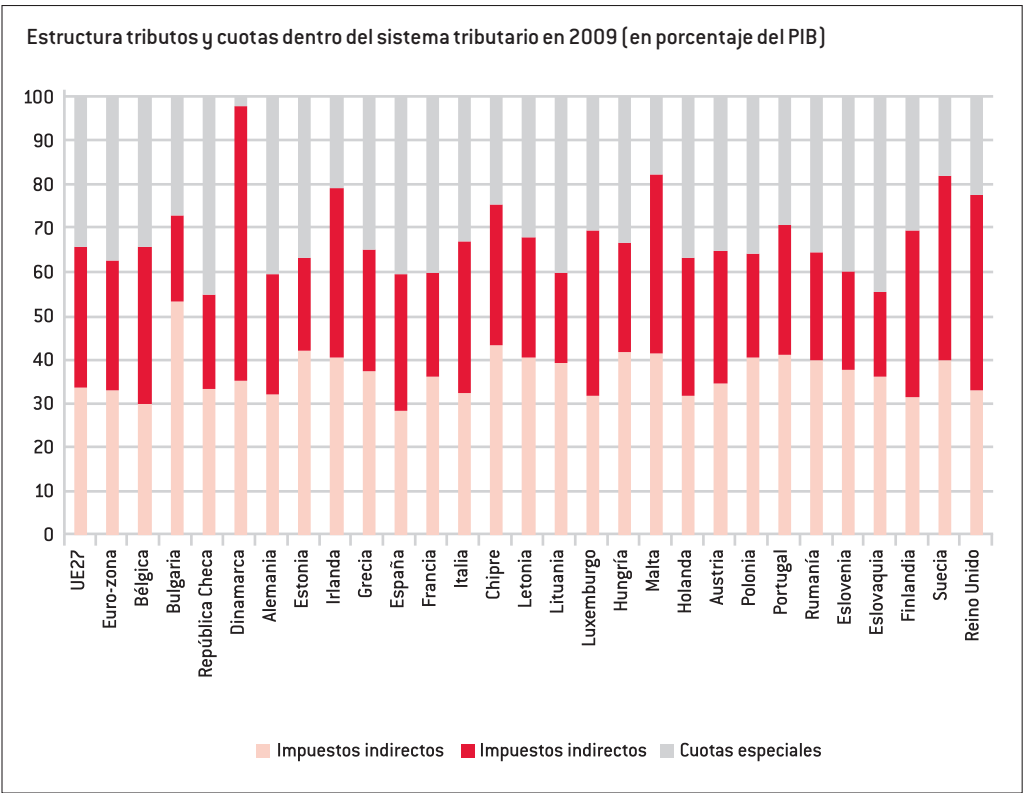
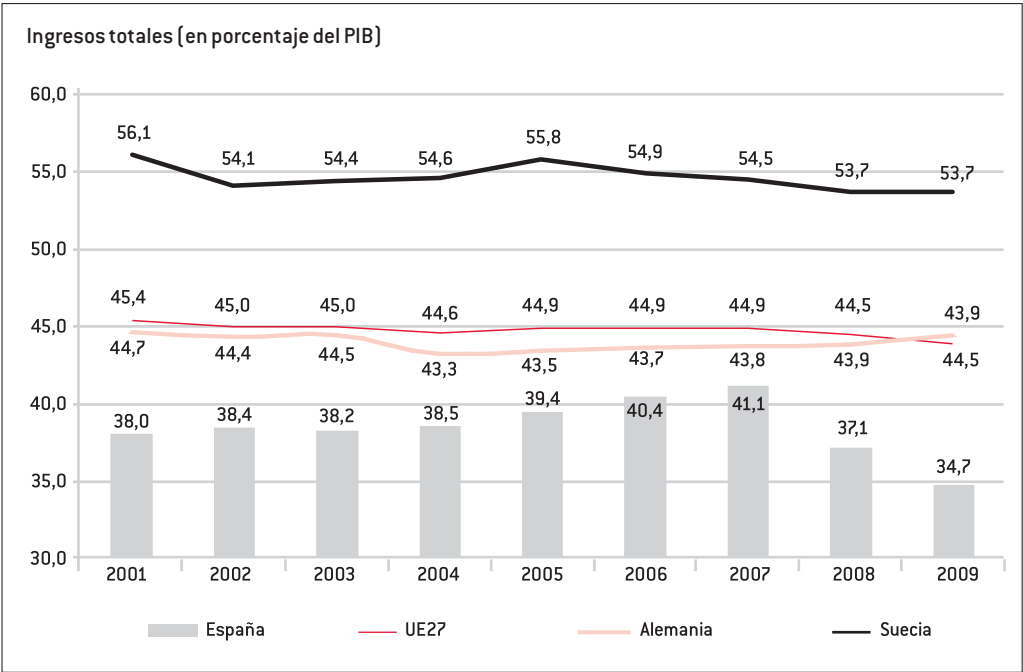
La conclusión es muy similar para el conjunto de los ingresos públicos con un comportamiento bastante estable en el conjunto de la Unión Europea a pesar de la crisis (45,4% a 44,5% en 2009), aunque la media incluye comportamientos muy dispares donde Alemania incluso ha aumentado ligeramente sus ingresos (0,1 puntos del PIB) y España los ha reducido significativamente (-6,1 puntos del PIB).

La estructura tributaria media predominante dentro de la Unión Europea (2009) distribuye casi a partes iguales la presencia de las cuotas sociales (34,2% del total), los impuestos indirectos (33,7% del total) y los impuestos directos (32,1% del total). Con diferencias también entre países determinadas, sobre todo, por el carácter más o menos contributivo de algunas de las prestaciones sociales. Así, la presencia de las cuotas sociales en Alemania o Francia es superior a la media (40,5% del total), mientras que en Dinamarca su participación es muy reducida (2% del total) al ser casi íntegramente universales.

La distribución en España en el ejercicio 2010⁴ de las distintas fuentes de financiación muestra una concentración en cuotas sociales (40,3% del total) mayor que en impuestos directos (28,7% del total) e indirectos (30,8% del total), aunque la prestación sanitaria tiene carácter universal y se financia íntegramente por impuestos. La discordancia proviene del efecto composición creado por la abultada menor presión fiscal respecto a la media de la zona euro (6,9 puntos del PIB), distribuida entre impuestos indirectos (-2,9 puntos del PIB), imposición directa (-1,8 puntos del PIB) y cuotas sociales (-2,2 puntos del PIB).



⁴ Simulación realizada con las cifras del avance de liquidación de las cuentas públicas españolas para 2010 y la media de la zona euro correspondiente al ejercicio 2009 facilitadas por EUROSTAT.



3. ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN ESPAÑA

La construcción del Estado de las autonomías ha supuesto un amplio y profundo proceso de descentralización de competencias de gasto desde la Administración General del Estado a las Administraciones territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales) y a la vez una cesión de tributos de manera íntegra o en régimen compartido.

La información correspondiente a 2009 muestra a las comunidades autónomas como el nivel de gobierno con mayor porcentaje de gasto a su cargo (35,6% del total), seguida de la Seguridad Social en sentido amplio⁵ (29,9% del total). La Administración General del Estado asume un porcentaje inferior (20,9% del total), con las corporaciones locales cerrando esta relación (13,6% del total).

La aprobación de la reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen general de aplicación en enero de 2009 ampliaba bastante su autonomía fiscal, tal y como muestra la relación adjunta de tributos bajo su competencia, aunque la valoración dentro del sistema es más compleja y está acompañada de transferencias de nivelación para alcanzar la cuantía establecida como necesidades de gasto en cada territorio.

La Ley 22/2009, de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, denomina capacidad tributaria al conjunto de los siguientes recursos tributarios:

- La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Tributos sobre el Juego y tasas afectas a los servicios traspasados.
- La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de este impuesto.
- La cesión del 50% de la recaudación líquida producida por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

⁵ Prestaciones administrativas de la Seguridad Social con prestaciones económicas por desempleo y FOGASA.

correspondiente al consumo de cada comunidad autónoma, determinado mediante el índice de consumo regulado en la letra e) del artículo 8 de la Ley 22/2009.

- La cesión del 58% de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, distribuidos por comunidades autónomas en función de los índices regulados en las letras f) a j) del artículo 8 de la Ley 22/2009.
- La cesión del 100 por ciento de la recaudación líquida del Impuesto Especial sobre la Electricidad distribuido por comunidades autónomas en función del índice de consumo regulado en la letra k) del artículo 8 de la Ley 22/2009.

Las comunidades de País Vasco y Navarra tienen bajo su competencia todos los tributos recaudados en su territorio.

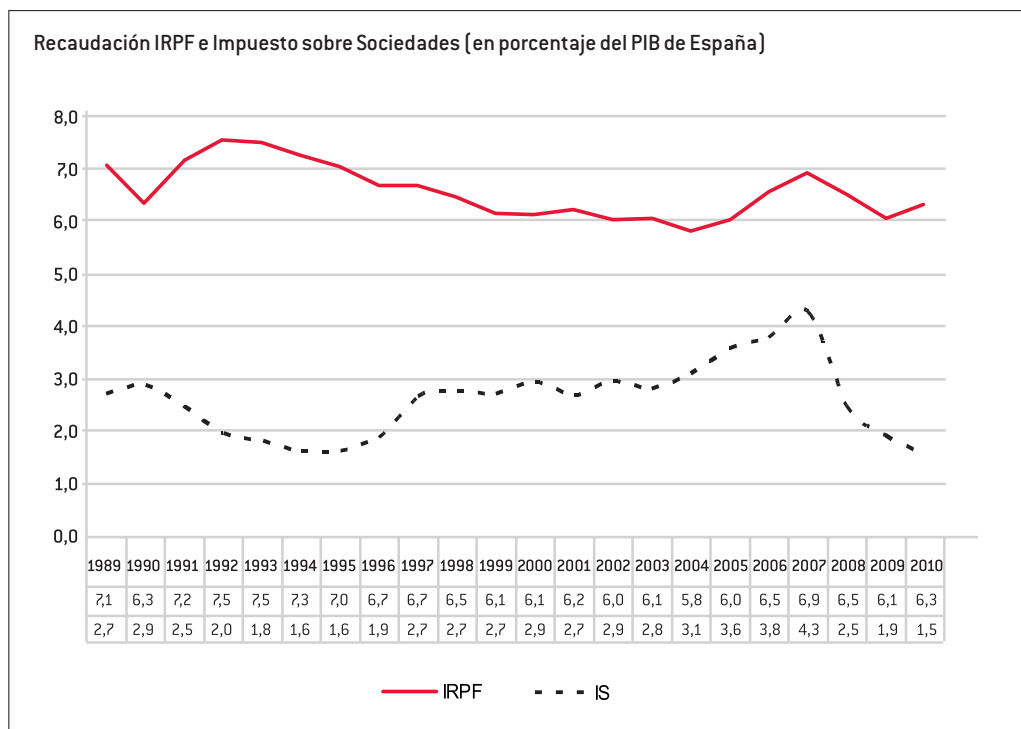
Las corporaciones locales disponen también de un sistema de financiación propio que sumar a los tributos íntegros de su competencia donde, además de las tasas, disponen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Vehículos de tracción mecánica.

La Seguridad Social dispone de las cuotas sociales que pueden ser complementadas por la recaudación de los impuestos generales competencia de la Administración General, en caso de ser necesario para asumir las obligaciones de gasto incurridas para cumplir con los derechos generados por las prestaciones fijadas.

La llegada de la crisis en el segundo trimestre de 2008 supuso un duro golpe a la recaudación obtenida a través de tributos en todas las Administraciones. El abrupto descenso de las operaciones inmobiliarias quebró la senda de crecimiento del consumo y la inversión en España con repercusión en la mayor parte de las figuras tributarias. De esta manera, después de asistir a un fenomenal crecimiento en la recaudación en la etapa 2002-2007 (+92.692,82 millones de euros sobre la cuantía inicial), los ingresos cayeron severamente en tan sólo dos años (-63.033,00 millones de euros) hasta perder el 68% del incremento anterior. La caída de ingresos fue especialmente reseñable en el Impuesto sobre Beneficios de Sociedades (24.635,00 millones de euros; -54,9% nominal) y en el Impuesto sobre Valor Añadido (-20.768,00 millones de euros; -33,1% nominal), aunque en proporción sobre la recaudación de partida, el descenso fue también muy importante en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (-3.834,66 millones de euros; -46,6% nominal) y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (-4.028,47 millones de euros; -51,2%), ambos de competencia íntegra de las comunidades autónomas.

La decisión adoptada durante 2009 de subir algunos impuestos sobre el consumo (hidrocarburos, labores del tabaco e IVA⁶) ha permitido en 2010 aumentar la recaudación en 1,4 puntos y, portanto, concentrar la pérdida de ingresos en los impuestos directos (-3,5 puntos del PIB frente a -1,6 puntos del PIB en indirectos cuando se compara con 2007).

⁶ En el RDL 8/2009 se recoge un incremento del tipo de gravamen del Impuesto sobre Hidrocarburos de gasolina y gasóleo de 29 euros por 1.000 litros y un incremento del tipo de gravamen en el Impuesto sobre Labores del Tabaco de 8,2 a 10,2 euros por 1.000 cigarrillos e incremento del mínimo de 70 a 91,3 euros por cada 1.000 cigarrillos.



El **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** ha reducido su protagonismo dentro del sistema tributario español desde 1992, cuando alcanzó su máxima recaudación (7,5% del PIB) con una pérdida de 1,5 puntos del PIB (2002) como consecuencia de las sucesivas reformas que han reducido su potencial recaudatorio al renunciar al carácter sintético (acumulación de rentas del contribuyente) y pasar a una estructura dual con diferencia en el trato entre los rendimientos del ahorro y el resto de las rentas, acometer continuas bajadas de los tipos de gravamen y aumentar bastante el mínimo exento de tributación⁷.

La crisis, obviamente, ha disminuido su recaudación (-5.637 millones de euros entre 2007 y 2010), pero en un porcentaje muy inferior al resto de los tributos (-7,7% nominal), porque a pesar de la fuerte destrucción de empleo la mayor parte de los nuevos desempleados (contratos temporales con menor salario) estaban ubicados en el número exento (11.000 euros en declaración conjunta y 9.400 en declaración individual sin hijos a cargo). La desaparición en 2010 de la deducción en cuota de 400 euros para las rentas del trabajo también ha colaborado a minorar el descenso en la recaudación del impuesto en esta etapa recesiva⁸.

La acentuada dualización dentro del mercado de trabajo donde hay un porcentaje importante de trabajadores asalariados con ingresos bajos, junto con la muy reducida tributación de los trabajadores por cuenta ajena, los conocidos como autónomos, restan capacidad de ingresos a un impuesto que desde la reforma de

⁷ Este concepto es diferente a la exoneración de presentar la declaración (24.000 euros cuando se reciben de un solo pagador) que en muchos casos incluye una retención previa sobre los ingresos y, por tanto, una cuota líquida positiva.

⁸ Ahorro de 3.890,00 millones de euros en 2010 (Fuente: Informe anual de recaudación tributaria 2010. AEAT).

2004 concede mucho valor al concepto teórico de brecha fiscal (ingresos – pagos al IRPF y cuotas sociales), sin tener en cuenta la positiva incidencia de las prestaciones públicas en el poder adquisitivo de las personas y, en definitiva, en su calidad de vida.

La información recogida en la última *Memoria de la Administración Tributaria* correspondiente al ejercicio 2008 permite destacar algunos elementos:

- El 22,2% de los contribuyentes con rentas del trabajo dependiente (3,7 millones de personas) declara una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- El 35,9% de los contribuyentes con rendimientos de actividades económicas en estimación directa (538.981) declara una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- El 29,4% de los contribuyentes con rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva (190.349) declara una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- La base imponible media declarada por actividades económicas en estimación directa en 2009 fue de 12.089 euros. La correspondiente a estimación objetiva fue de 6.283 euros, ambas bastante inferiores al salario medio en ese mismo ejercicio (20.557 euros⁹) y la renta declarada por los trabajadores asalariados (19.288 euros).
- El IRPF es un tributo bastante progresivo en la distribución de las obligaciones entre los declarantes (cuota líquida), que desafortunadamente no incluye a todos y menos su capacidad económica real. No hay que confundir, por tanto, la progresividad del impuesto con el grado de progresividad del sistema tributario español en su conjunto. Algunas cifras ilustran la distribución de los esfuerzos en el IRPF por tramos de renta:
 - El 2,2% de los contribuyentes que declara más renta (294.583 declaraciones con más de 90.000 euros de base imponible) aporta el 24,8% de la cuota líquida (15.769 millones de euros).
 - El 47,7% de contribuyentes que le sigue en renta declarada (6,4 millones con bases liquidables superiores a 21.000 euros e inferiores a 90.000 euros) aporta el 55,2% de la cuota líquida (35.098,92 millones de euros).
 - El 50,7% de los contribuyentes con menos renta (6,8 millones con una base liquidable de hasta 21.000 euros) aporta el 11,7% de la cuota líquida (7.439,44 millones de euros).

Los contribuyentes con una base liquidable superior a 90.000 euros concentran el 41,57% de los rendimientos de la base liquidable del ahorro (17.366 millones de euros), reflejo de una distribución patrimonial entre la población española lejana al equilibrio que, además, se benefician de un trato más favorable por ese tipo de renta (tipo único del 18% sobre base liquidable, con independencia de su nivel agregado de ingresos).

⁹ Encuesta Trimestral de Costes Laborales del Instituto Nacional de Estadística.

Tarifa de tipos de gravamen del IRPF en 2011

Ingresos en euros	Cuota íntegra	TIPO MARGINAL			Tipo medio de gravamen
		AGE	CCAA referencia	Total	
17.707	4.248	14,0%	14,0%	28,0%	24,0%
33.007	8.534	18,5%	18,5%	37,0%	25,9%
53.407	16.082	21,5%	21,5%	43,0%	30,1%
120.000	44.716	22,5%	22,5%	45,0%	37,3%
175.000	69.466	23,5%	23,5%	47,0%	39,7%
TIPO DE GRAVAMEN					
Rendimientos del ahorro		AGE	CCAA referencia	Total	
hasta 6.000 euros		9,5%	9,5%	19%	
superior a 6.000 euros		10,5%	10,5%	21%	

Asturias

Entre 90.000 y 175.000 euros	+2,5%
Más de 175.000 euros	+3,5%

Andalucía

Entre 80.000 y 100.000 euros	+1%
Entre 100.000 y 120.000 euros	+2%
Más de 120.000 euros	+3%

Extremadura

Entre 60.000 y 100.000 euros	+0,5%
Entre 100.000 y 120.000 euros	+1%
Más de 120.000 euros	+3%

Cataluña

Entre 120.000 y 175.000 euros	+2%
Más de 175.000 euros	+4%

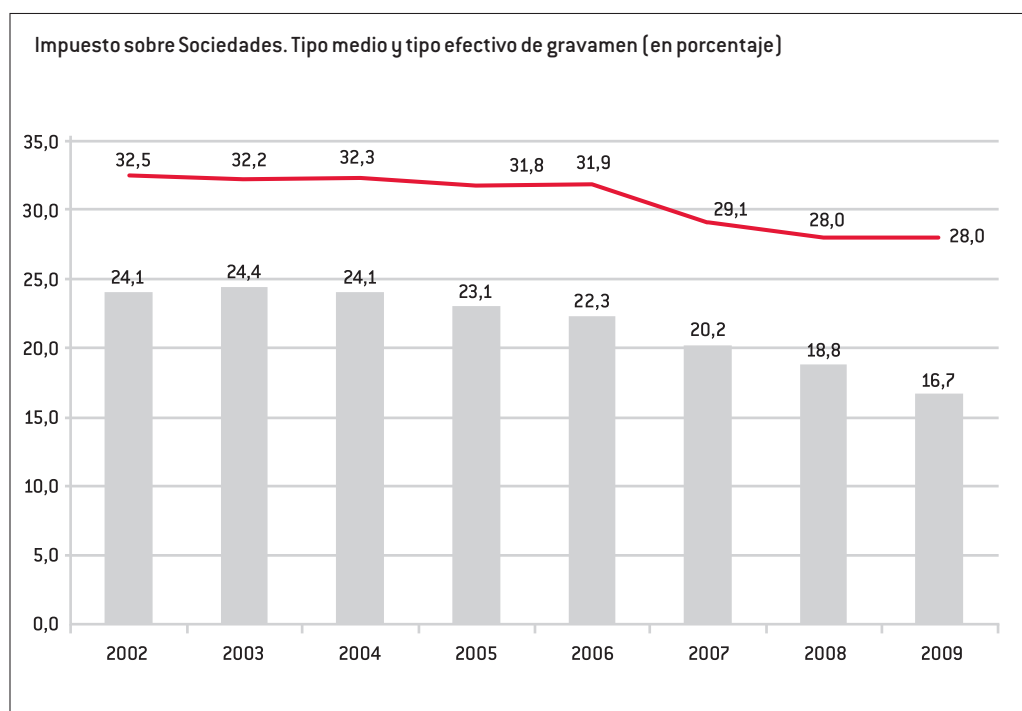
Hasta 2010 las comunidades de Madrid y La Rioja han mantenido su tramo autonómico de la tarifa en su tramo inferior a la general (ver AEAT: Guía de IRPF).

Las decisiones adoptadas para el ejercicio 2011 de elevar el tipo de gravamen para las rentas más elevadas, tanto en las rentas de trabajo y mixtas como en las generadas por el ahorro (ver tabla adjunta), aumentará la progresividad del impuesto pero tendrá un impacto muy modesto sobre la recaudación (difícilmente superará los 1.000 millones de euros).

El **Impuesto sobre Sociedades** ha mantenido una trayectoria creciente en su recaudación desde 1999 (2,7% del PIB) hasta alcanzar un punto máximo en 2007, momento en el que alcanzó un porcentaje sobre el PIB difícil de encontrar en el mundo (4,3% del PIB).

La llegada de la crisis hundió a la economía española en la recesión repercutiendo en el fuerte descenso en la recaudación en el Impuesto de Sociedades hasta el 1,5% del PIB, con una minoración de ingresos de -28.625 millones de euros entre 2007 y 2010. La caída en los beneficios de las empresas, no obstante, no ha sido la única causa para tan brusco descenso, y hay que señalar a las medidas adoptadas por el Gobierno antes de la crisis (reforma 2007 y 2008) y las posteriores en un intento de favorecer la actividad económica (2009) como principales causas del desplome en la recaudación: la reducción de los tipos de gravamen (del 35% al 30% y hasta el 20% para el primer tramo de facturación en algunos casos), la libre amortización de activos en balance y la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores. A falta de información oficial detallada

de los efectos de las medidas adoptadas, la existente apunta que las empresas beneficiarias de estas ventajas pueden no ser quienes más las necesiten, sino quienes tienen más posibilidades de utilizar una cierta contabilidad creativa derivada de su capacidad de localizar los beneficios en el territorio más ventajoso para sus intereses. De ser así, la decisión es más rechazable cuando las finanzas públicas atraviesan una etapa de emergencia con severas restricciones en la financiación de sus necesidades y un estricto calendario de saneamiento de sus cuentas.



El Impuesto sobre Sociedades ha acumulado en los últimos tiempos algunas deficiencias que ahora son más evidentes; la principal, la gran diferencia existente entre el tipo de gravamen teórico y el tipo efectivo pagado por las empresas. La distancia entre ambos se ha ido ampliando con el paso del tiempo, hasta ser de más de diez puntos en 2008 y pasar de un tipo teórico del 32,5% en general¹⁰—reducido al 25%/30% para las empresas con menor facturación— al 18,8% cuando se compara la cuota líquida ingresada con la base liquidable de signo positivo. El avance disponible del ejercicio fiscal 2009 recoge cifras todavía más desalentadoras que afectan a la mayor pérdida de recaudación pero, sobre todo, a un nuevo descenso en el tipo efectivo hasta el 16,7%¹¹ y un tipo real del 8,2%¹² [cuota líquida pagada sobre el resultado contable positivo declarado por las empresas]¹³.

¹⁰ La reforma introducida en 2007 rebajó el tipo general del 35% al 30% en dos fases.

¹¹ Informe anual de recaudación tributaria 2010. AEAT.

¹² Elaboración propia.

¹³ El resultado contable positivo se puede reducir con amortización acelerada de activos y pérdidas de ejercicios anteriores (RD 2010).

Minoraciones sobre la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades (en millones de euros)

Ejercicio fiscal	Millones de euros	% tasas de variación anual
2004	11.355,20	20,3
2005	14.522,30	27,9
2006	22.147,90	52,5
2007	19.469,30	-12,1
2008	15.548,80	-20,1

Fuente: Memoria Tributaria

Impuesto sobre Sociedades en España

Tramos de ingresos (miles de euros)	DECLARANTES		CUOTA LÍQUIDA		Tipo efectivo
	Número	% total	Millones	% total	
0	258	0,1	4	0,0	5,1
0-10	12.734	2,6	17	0,1	25,2
10-50	46.154	9,3	94	0,3	22,9
50-100	49.591	10,0	163	0,5	23,4
100-250	98.791	20,0	508	1,6	22,8
250-500	83.367	16,8	698	2,2	22,2
500-1.000	73.675	14,9	1.002	3,2	21,7
1.000-3.000	77.803	15,7	2.251	7,2	21,0
3.000-5.000	21.354	4,3	1.392	4,5	20,9
5.000-6.000	5.822	1,2	518	1,7	20,0
6.000-7.500	4.978	1,0	618	2,0	20,4
7.500-10.000	5.011	1,0	809	2,6	19,5
10.000-25.000	9.270	1,9	2.804	9,0	19,9
25.000-50.000	3.103	0,6	2.130	6,8	18,9
50.000-75.000	988	0,2	1.152	3,7	18,3
75.000-100.000	489	0,1	900	2,9	18,1
100.000-250.000	846	0,2	2.540	8,2	17,8
250.000-500.000	263	0,1	1.540	4,9	19,2
500.000-750.000	103	0,0	1.616	5,2	21,0
750.000-1.000.000	61	0,0	1.202	3,9	18,9
> 1.000.000	143	0,0	9.159	29,4	16,9
Total	494.804	100,0	31.116	100,0	18,8

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria 2009.

Tipo efectivo: cuota líquida sobre base liquidable.

El problema detectado por la diferencia entre el tipo de gravamen general y el efectivo, es decir el que pagan realmente las empresas, puede ser más profundo de corroborarse un insuficiente control de la AEAT en el indebido uso de las deducciones que parece existir en un universo de 1.416.906 empresas declarantes. El muy reducido número de personas aplicadas a las tareas de inspección de este impuesto explicaría haber alcanzado una situación de esas características que, en el mejor de los casos, se puede calificar de elusión

fiscal. Dado que la plantilla total son apenas 5.000 personas y el número de inspectores alrededor de 1.000, parece difícil que a pesar de la mejora de los medios tecnológicos se apliquen los medios adecuados para tan ardua labor.

Los trabajos de control e inspección de este impuesto son complicados por dimensión –de los 1,4 millones de empresas, el 85% son de reducida dimensión–, pero también por la complejidad que aumenta con el tamaño de las empresas y su posición en distintos países, comunitarios y no comunitarios. Las cifras del ejercicio 2008 reflejan minoraciones en la cuota líquida de 12.792,00 millones en concepto de deducciones por doble imposición, 1.903,80 millones de euros por pérdidas de ejercicios anteriores y 2.392,20 millones de euros por deducciones por inversiones y creación de empleo. Cantidades reducidas de una base liquidable que previamente había sido objeto de modificación respecto a los beneficios iniciales a partir de aplicar una relación amplia y compleja de conceptos que, además, se ven empañados por la falta de armonización dentro de la Unión Europea¹⁴.

Como resultado, el tipo efectivo medio correspondiente al ejercicio 2008 fue muy inferior al general (18,8%), pero además fue todavía inferior en el tramo de las más grandes empresas (16,9%), aunque la distribución de beneficios a los accionistas se situó en niveles históricos máximos. El tipo general de gravamen más alto fijado a las grandes empresas no fue una barrera suficiente para conseguir pagar en la práctica menos que aquellas otras empresas que gozan de un tipo de gravamen inferior, al abrigo del argumento no demasiado coherente de concederlas mayor protección debido a su reducida facturación.

Dentro del trato fiscal aplicado a las sociedades mercantiles hay que destacar el disfrutado por las sociedades de inversión colectiva (SICAV) constituidas con un capital mínimo de 2,4 millones de euros por más de 100 accionistas para realizar unas inversiones determinadas. Estas sociedades, a caballo entre sociedad anónima y fondo de inversión, tienen un tipo de gravamen del 1% sobre los beneficios generados (los dividendos percibidos no dan derecho a deducción por doble imposición). La reducida tributación como sociedad no es eximente del debido pago como contribuyente individual en el momento del reparto de los beneficios que, debido a la magnitud de las cifras, en teoría se encuadraría en el tipo fijado en el Impuesto sobre la Renta (21% para los rendimientos de capital). La ventaja legal es doble, reduce la imposición por la diferencia entre el tipo de gravamen general de impuesto sobre sociedades (30%) y la suma de la SICAV y el IRPF (1% + 21%), y difiere su pago al diferirlo en el tiempo.

Estas ventajas estaban acompañadas de otra, el uso de las reducciones de capital para retirar dinero sin tributar en el IRPF hasta que no supere la cantidad inicialmente invertida¹⁵ y dejar las plusvalías en la SICAV para que genere nuevos dividendos. Una planificación adecuada permite eludir el pago en el IRPF, y la tributación efectiva entonces se limita al 1%. La modificación aprobada en septiembre de 2010 limitaba esta posibilidad, pero estableciendo un periodo temporal de entrada en vigor suficiente para realizar operaciones de ajuste (1 de enero de 2011).

En un marco de libre circulación de capital en el mundo, la causa más argumentada para tan favorable trato

¹⁴ El Pacto por el Euro Plus incluye la necesidad de alcanzar una armonización en un periodo de tiempo razonable.

¹⁵ La norma considera que se produce una retirada del capital y no de las ganancias de acuerdo al criterio FIFO (*first in, first out*), un procedimiento no permitido por ejemplo a los fondos de inversión.

es evitar la deslocalización del dinero de las grandes fortunas españolas hacia países con mejores condiciones tributarias distintos a los paraísos fiscales, al ser esta opción ilegal y, por tanto, perseguida por la hacienda pública en caso de disponer de información para probarlo. Este es precisamente uno de los principales problemas al que se enfrentan las haciendas de todos los países que quieren disponer de un sistema tributario sólido: la falta de información para cerrar las grietas de eludidores y defraudadores.

El **Impuesto sobre Valor Añadido** se ha convertido, desde su introducción en 1986, en una de las figuras más importantes dentro del sistema tributario español, con una recaudación que llegó a ser del 6,2% del PIB en 2006, tan sólo tres décimas inferior a la del IRPF en ese mismo año. El pinchazo de la gran burbuja inmobiliaria, iniciada en 1996 pero inflada especialmente entre 2003 y 2007, tuvo como consecuencia el abrupto descenso de la recaudación hasta el 4% del PIB en 2009; es decir, una pérdida de recaudación de 19.079 millones de euros nominales en muy poco tiempo.

La doctrina de la hacienda pública identifica a los impuestos sobre el consumo como más regresivos respecto a los que giran sobre la capacidad económica de las personas, al penalizar en mayor medida a quienes tienen menos renta y, en consecuencia, deben dedicar obligatoriamente al consumo una mayor parte de la misma para sufragar sus necesidades básicas. Desde este criterio, el Impuesto sobre el Valor Añadido tiene una carga regresiva importante que está acompañada en el terreno político de la menor sensación negativa para las personas; es decir, se trata de un impuesto menos visible que los denominados directos.

Para paliar parcialmente la regresividad se han instrumentado en la práctica varios tipos de gravámenes que permiten introducir una cierta progresividad cuando se hace una elección adecuada de los bienes y servicios en cada tramo de gravamen. De esta forma, aunque la Unión Europea sólo reconoce un tipo general, en la mayor parte de los países conviven dos tipos y en algunos, como en España, hay tres tipos: superreducido (4%)¹⁶, reducido (8%) y general (18%).

La aplicación de las distintas fórmulas de gravamen en el IVA generó en 2009 una recaudación media en la UE27 del 7,2% del PIB, 3,2 puntos más que en España. El tipo general medio del Impuesto sobre Valor Añadido en 2010 oscilaba en los países de la Unión Europea entre el 15% y el 25%, pero la aplicación del conjunto de tipos de gravámenes daba como resultado el 20,4%, superior en 2,4 puntos al vigente en España, como resultado de una amplia variedad de situaciones en los países miembros. En Alemania, el tipo reducido es del 7% y el general del 19%, en Francia son el 5,5% y el 19,6%, mientras que en Italia son ambos superiores: 10% y 20%, y Dinamarca sólo tiene el tipo de gravamen general, fijado en un porcentaje bastante superior, el 25%.

¹⁶ El IVA superreducido en Europa ha ido desapareciendo, siguiendo esa política de cargar contra los más necesitados. En Europa sólo se aplica este tipo de IVA en Italia (4%), Luxemburgo (3%), España (4%), Francia (2,1%) e Irlanda (4,8%).

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La política fiscal juega un papel determinante dentro del modelo social y económico. La gestión adecuada del sector público puede mejorar el uso de los recursos disponibles (función de asignación) y alcanzar un reparto más equilibrado y socialmente justo de los esfuerzos y de la renta entre la población (función redistributiva). La provisión de bienes y servicios a las personas necesita del buen gobierno de lo público, pero también como elemento imprescindible de ingresos para asumir las obligaciones y evitar incurrir en déficits excesivos, obtenidos con un criterio de equidad en la distribución de los esfuerzos; es decir, exigiendo más aportación a quien tiene más capacidad económica y renta.

El sistema tributario español alcanzó una recaudación muy elevada durante la última etapa expansiva, debido a la proliferación de operaciones inmobiliarias y de un gran proceso de endeudamiento de la población que multiplicaron las operaciones de consumo e inversión. A pesar de ese crecimiento, la presión fiscal española, al igual que las políticas de gasto, siempre permaneció por debajo de la media comunitaria medida en relación con la riqueza creada [36,8% del PIB frente a 39% del PIB]. El diferencial fue aún mayor con los países más desarrollados de la Unión Europea [36,8% frente a 39,2% en Alemania y 42,7% en Francia].

Los ingresos obtenidos cayeron abruptamente con el agotamiento de las causas que los alimentaban, y dado su carácter extraordinario serán imposibles de recuperar en el medio plazo, salvo que se introduzcan cambios normativos en las distintas figuras tributarias. Los distintos gobiernos ignoraron el carácter extraordinario de los ingresos y articularon una política estructural de gastos acomodada a ese nivel de ingresos, a la vez que acometían rebajas en los impuestos que giran sobre la capacidad económica del contribuyente, los denominados directos.

La principal ventaja comparativa de los países más desarrollados de la Unión Europea está en su mayor capacidad para vender a terceros mercancías con elevado valor añadido; pero a la vez se observa una estrecha correlación con una presión fiscal relativamente alta y políticas públicas amplias y eficientes. De manera que la experiencia muestra una compatibilidad entre crecimiento y sistemas fiscales amplios.

La economía española sufre un problema de severo endeudamiento del sector privado y en menor medida del público, con un tejido productivo incapaz de ganar las cuotas de mercado suficientes para generar el nivel de producción y empleo que necesita la sociedad española. La permisividad gubernamental en el crecimiento de la burbuja inmobiliaria, exprimiendo todos los márgenes imaginables, ha dejado a la economía española en una posición muy precaria, en la que, aunque no cabe esperar milagros a corto plazo, la presencia de un sector público eficiente puede ayudar a mejorar la capacidad productiva y garantizar la provisión de una serie de servicios que mejoren la calidad de vida de las personas y la distribución de la renta para que una parte de la población no soporte íntegramente los costes de la crisis.

El sector público español debe buscar fortalecerse alrededor de la austeridad, en el sentido positivo del término, que excluye las irracionales políticas de recorte, entendida como saldos presupuestarios sostenibles, el buen gobierno que gestione eficazmente lo público con desaparición de duplicidades en el terreno de gasto, pero también la suficiencia para sostener con la recaudación suficiente las obligaciones derivadas de la participación del sector público para alcanzar los objetivos elegidos de política económica. El sistema tributario español se debe reforzar para conseguir una mayor recaudación y mejora en la distribución de los esfuerzos, con impuestos directos y sobre el consumo similares a los vigentes en media en la Unión Europea, resultado de cambios normativos y de un mayor y mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante una verdadera lucha contra el fraude fiscal. Un factor que junto con la mala gestión de recursos deslegitima el sistema fiscal entre la sociedad.

Entre las medidas necesarias para mejorar el sistema tributario español en un contexto de libre circulación de capital proponemos las siguientes:

- Mayor aportación de todos los niveles de ingresos y fuentes de renta en el IRPF compatible con un crecimiento sano de la economía:
 - Tarifa progresiva de tipos de gravamen entre el 18% y el 25% para las rentas de capital.
 - Tipo de gravamen específico del 51% para las rentas del trabajo y actividades económicas superiores a 500.000 euros.
 - Eliminación de la estimación objetiva en régimen de actividades económicas, con obligación de paso a la estimación directa y uso de los signos externos de riqueza de las personas para evitar posperjuicios a quienes realmente tienen ingresos inferiores y no proteger indebidamente a quienes obtienen rentas muy superiores.
 - Actualización del mínimo exento vigente para aumentar la recaudación y conseguir una relación directa entre el esfuerzo y la recepción de políticas públicas.
- Eliminación de todas las deducciones en el Impuesto de Sociedades, valorando únicamente la existencia de un trato diferencial en el tipo del impuesto a la reinversión de beneficios que favorezca el cambio de modelo productivo y la creación de empleo, para acercar la tributación al tipo de gravamen general.
- Elevación en el tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades para las empresas que se dedican únicamente a la gestión de los patrimonios personales.
- Retorno de la tributación en el Impuesto sobre Patrimonio.
- Retorno de la tributación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Establecimiento de control cierto en las sociedades de inversión de capital variable (SICAV) para impedir operaciones que encubran el pago de tributos a nivel individual cuando se proceda al reparto de los beneficios generados con el propósito de eludir el tipo de gravamen del IRPF.

- Instaurar un nuevo impuesto sobre las entidades de crédito como han hecho algunos países de la Unión Europea¹⁷.
- Desarrollo de una fiscalidad verde, compatible con criterios de progresividad¹⁸.
- Mejora de la ley de delito fiscal y del resto de normas que entorpecen la lucha contra el fraude fiscal.
- Mejora de los recursos humanos disponibles para el control de las obligaciones fiscales y la penalización del fraude, con especial atención en las rentas de las actividades económicas en el IRPF, Impuesto sobre Sociedades e Impuestos sobre Valor Añadido. Es muy difícil mejorar sensiblemente la lucha contra el fraude con 5.000 personas de plantilla, donde hay tan sólo 1.000 inspectores en la AEAT.

La extensión del fraude ha sido uno de los grandes fracasos sociales y políticos desde la transición democrática al no haber contado con el suficiente interés de los sucesivos gobiernos; más al contrario, se ha aplicado una actitud en el mejor de los casos contemplativa, cuando no comprensiva, alegando problemas de eficiencia a partir de una presunta excesiva presión fiscal, inexistente a la vista de los datos comparados con los países más desarrollados de la Unión Europea. De nada sirve tener un sistema tributario bien diseñado técnicamente cuando se incumple en la práctica. La lucha contra el fraude debe ser tomada en serio por las autoridades de los distintos niveles de gobierno dentro de un proceso de generación de una cultura fiscal en la población, donde se relacione más estrechamente las políticas de gasto y de ingreso y se exijan códigos estrictos de buen gobierno político en ambos terrenos. Los esfuerzos de sensibilización de la sociedad para endurecer la percepción del fraude fiscal deben ser uno de los principales instrumentos de lucha contra quienes no pagan los impuestos que les corresponden.

El esfuerzo para mejorar el sistema tributario es extensible a todos los niveles de gobierno y, en este terreno, la colaboración y cooperación juegan un papel muy reseñable. La distribución de competencias de gasto dentro del Estado de las autonomías en la que las comunidades autónomas asumen las obligaciones en políticas muy importantes para la calidad de vida de los ciudadanos, delimita un marco donde cobra más importancia si cabe la mejora en la eficiencia en su gestión, pero además, dentro de un sistema descentralizado multinivel con impuestos compartidos entre las distintas administraciones y gobiernos, las Administraciones territoriales deben asumir un papel mucho más dinámico en el uso y gestión de los impuestos bajo su competencia. De esta forma puede ser necesaria una actuación más ambiciosa en la fijación de los tipos de gravamen en los impuestos cedidos tradicionales (Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), en el tramo autonómico del IRPF (50%) o sobre los tipos del IVA (50% de la recaudación) y los impuestos específicos sobre el consumo (58% de la recaudación) donde, aunque no tienen capacidad directa por limitación expresa de la Unión Europea, tienen la posibilidad de impulsar de forma cooperativa reformas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En última instancia debe ser una cuestión del pasado señalar a la Administración General del Estado como único agente que decide y asume el coste de la subida de impuestos para fortalecer la corresponsabilidad del modelo con un mejor reparto de los compromisos entre todos los partícipes.

¹⁷ Impuesto sobre instituciones financieras [Fuente: Carlos Garcimartín. UIMP 2011] 0,036% de los pasivos de las entidades bancarias en Suecia (2008); entre 0,025% y 0,05% según el plazo de los pasivos en Reino Unido, que llegará a 0,039% y 0,078% en 2012; 0,25% del capital mínimo exigido a los bancos nacionales en Francia; tipo variable en Alemania; desde el 0,01% al 0,05% sobre los pasivos y 0,0001% y 0,0002% para el valor nominal de los derivados en Portugal y tipo desde el 0,055% al 0,085% sobre activos y derivados en Austria.

¹⁸ Los actuales tributos, cuando tienen capacidad de recaudar para sustituir otras figuras, implican un fuerte componente de regresividad al girar en su mayoría sobre el consumo.

Las medidas enunciadas deben estar acompañadas de reformas a nivel supranacional para evitar la competencia desleal y el perverso comportamiento de los mercados financieros. En el ámbito de la Unión Europea es necesario establecer una amplia armonización fiscal. El gobierno económico de la zona euro requiere una política fiscal común. En concreto proponemos:

- Establecimiento de una base impositiva y un tipo mínimo comunes del impuesto de sociedades. La legislación europea debe regular también las desgravaciones permitidas reduciéndolas al máximo.
- Promulgación de un marco legislativo general europeo, flexible, para el resto de los principales impuestos.
- Instauración de un impuesto supranacional europeo para financiar un presupuesto más amplio que el actual.
- Creación de un Tesoro Europeo y una Agencia Europea de la Deuda, dependiente del anterior, con capacidad para emitir deuda pública europea (eurobonos).
- Establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras (ITF) para desincentivar las operaciones especulativas de corta duración. Aunque hay que promover su establecimiento en el ámbito mundial (a través del G20), no se puede renunciar a instaurarlo primero en el ámbito de la UE. Un tipo reducido de este impuesto podría producir una importante recaudación que se imputaría al país afectado por la transacción, pudiendo reservarse un porcentaje de aquella para los presupuestos de la UE.
- Implementación de un plan europeo y un plan internacional de lucha contra el fraude fiscal, que comprenda medidas legislativas, judiciales y policiales. Un objetivo esencial de estos planes sería la erradicación de los paraísos fiscales.

Septiembre de 2011

La política fiscal juega un papel determinante dentro del modelo social y económico. La gestión adecuada del sector público puede mejorar el uso de los recursos disponibles (función de asignación) y alcanzar un reparto más equilibrado y socialmente justo de los esfuerzos y de la renta entre la población.

El sistema tributario español se debe reforzar para conseguir una mayor recaudación y mejora en la distribución de los esfuerzos, con impuestos directos y sobre el consumo similares a los vigentes en media en la Unión Europea.

Los esfuerzos de sensibilización de la sociedad para endurecer la percepción del fraude fiscal deben ser uno de los principales instrumentos de lucha contra quienes no pagan los impuestos que les corresponden.

En el ámbito de la Unión Europea es necesario establecer una amplia armonización fiscal. El gobierno económico de la zona euro requiere una política fiscal común.

