

ANÁLISIS SOBRE FISCALIDAD

Mayo de 2020



www.lab.eus

ÍNDICE

REFORZAR EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SENTAR BASES SÓLIDAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	3
HEGO EUSKAL HERRIA SE ENCUENTRA A LA COLA DE EUROPA EN RECAUDACIÓN FISCAL	4
EL REPARTO DE LAS CARGAS FISCALES ES INJUSTO Y RECAE FUNDAMENTALMENTE SOBRE LA CLASE TRABAJADORA	6
LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO SON REGRESIVOS Y CASTIGAN FISCALMENTE A LOS HOGARES CON MENOS INGRESOS..	8
PROPUESTA DE CAMBIOS PARA RECAUDAR MÁS Y DE FORMA MÁS PROGRESIVA	9
LA POSESIÓN DE RIQUEZA ES UNA EVIDENTE MANIFESTACIÓN DE CAPACIDAD ECONÓMICA Y COMO TAL DEBE SER GRAVADA	9
REDISEÑAR EL IRPF PARA RECUPERAR EQUIDAD Y QUE TODAS LAS RENTAS RECIBAN EL MISMO TRATAMIENTO.....	10
LAS EMPRESAS TAMBIÉN DEBEN CONTRIBUIR EN FUNCIÓN DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS.....	11

REFORZAR EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SENTAR BASES SÓLIDAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La grave crisis sanitaria provocada por la expansión del COVID-19 requiere una importante inyección de gasto público, un esfuerzo presupuestario dedicado a aumentar los recursos sanitarios, la atención de cuidados y los instrumentos de protección social.

Pero además del elevado número de víctimas mortales y del daño provocado en la salud de las personas, la propagación de la **pandemia también tiene serias repercusiones en los ámbitos económico, laboral y social**.

En ambos casos **proteger a las personas debe ser la prioridad**. Para salvar vidas, velar por su salud y garantizar un nivel de bienestar adecuado a quienes han perdido su fuente de ingresos o se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Ante una situación de emergencia excepcional como ésta, de semejante gravedad y magnitud, es urgente tomar medidas excepcionales de la misma proporción.

El fortalecimiento del sistema sanitario y la mejora de la protección social **requieren una potente inversión de fondos públicos, sin escatimar recursos**. Contener la destrucción de tejido productivo y empleo, así como apoyar su posterior reactivación, también necesita la intervención del sector público y supondrá un considerable coste para las finanzas públicas.

En estas circunstancias no sólo **se va a disparar el gasto público**, sino que además es previsible una **merma significativa de los ingresos tributarios ordinarios**. Todo ello traerá como consecuencia el **crecimiento de la deuda pública**.

Para evitar que este sobreendeudamiento derive en políticas de recorte del gasto social como las impuestas en el pasado cercano, **es preciso reforzar la capacidad recaudatoria y la progresividad del sistema tributario**.

Solo de esta forma, una vez reconstruida la actividad económica y recuperadas las bases imponibles, será posible cerrar el agujero causado en las finanzas públicas.

En todo caso, el enorme impacto presupuestario de las medidas de respuesta adoptadas para frenar la epidemia y paliar sus efectos deben repartirse equitativamente, y no como viene sucediendo hasta ahora con la financiación del gasto público.

Actualmente la carga impositiva del sistema tributario recae fundamentalmente y de forma desproporcionada sobre la clase trabajadora y las familias a través de impuestos sobre el trabajo y el consumo, como el IRPF y el IVA.

Por el contrario, el **sobreesfuerzo fiscal que soportan las rentas del trabajo y el consumo contrasta con la reducida fiscalidad que grava los beneficios empresariales, las rentas de capital y la riqueza**.

Precisamente, la escasa aportación que las rentas empresariales y de capital y las grandes fortunas realizan a las haciendas públicas es el fiel reflejo de un **sistema tributario mal diseñado, injusto y regresivo**.

Mantener el actual estado de cosas resulta **éticamente inaceptable, económicoicamente injustificable y socialmente insoportable**.

Por tanto, nos encontramos ante una oportunidad inexcusable que debemos aprovechar para corregir los defectos y las ineficacias que arrastra el sistema tributario:

- Reducida capacidad recaudatoria.
- Diseño tributario regresivo.
- Elevado fraude fiscal y evasión de impuestos.

Los cambios que aquí proponemos para asentar una fiscalidad más justa y redistributiva no deberían tener un carácter excepcional o temporal, sino que han de ser incorporados de forma definitiva con la finalidad de lograr tres objetivos primordiales:

- **Aumentar el volumen de ingresos públicos** para blindar los servicios públicos esenciales.
- **Garantizar la equidad fiscal y la progresividad impositiva** para que contribuyan más quienes más riqueza acumulan y quienes tienen mayores ingresos.
- **Mejorar la capacidad distributiva del sistema tributario** para reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza.

HEGO EUSKAL HERRIA SE ENCUENTRA A LA COLA DE EUROPA EN RECAUDACIÓN FISCAL

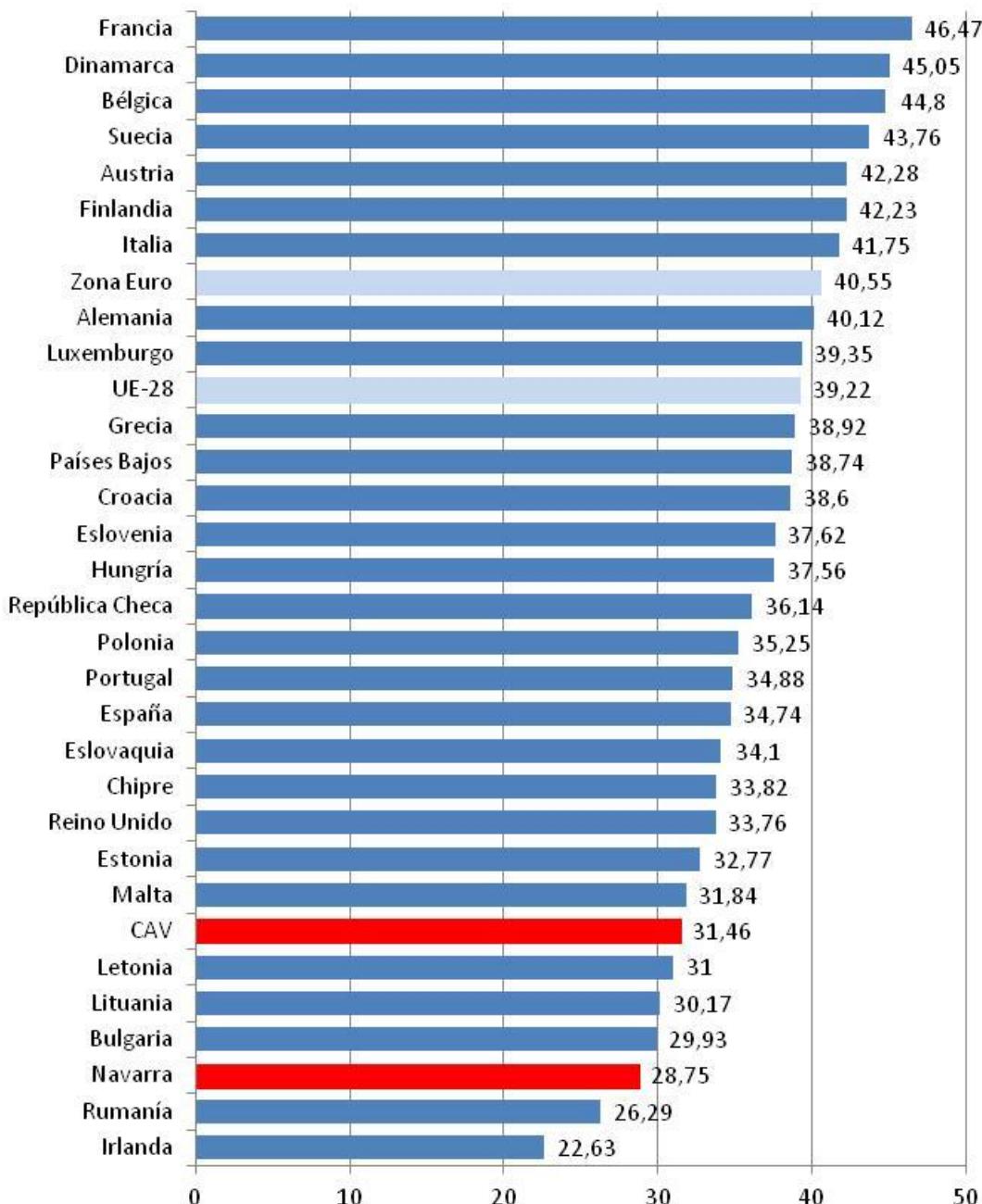
A la luz de las estadísticas oficiales comprobamos que nos encontramos a la cola de Europa en recaudación de ingresos fiscales, muy por debajo de lo razonable si tenemos en cuenta el tamaño de nuestra economía.

En concreto, la presión fiscal en Hego Euskal Herria se sitúa en torno al 30,9% del PIB considerando el total de ingresos impositivos recaudados a través de impuestos directos e indirectos (incluidos los municipales) y cotizaciones sociales.

La presión fiscal media de la Unión Europea alcanza el 39,2% del PIB y en zona euro el 40,6%. Esto significa que nuestra brecha recaudatoria con respecto al club de la moneda única equivale a casi diez (9,7) puntos de PIB; y su evolución histórica más reciente no indica ningún signo de tendencia correctora.

Este análisis comparativo demuestra que **las administraciones públicas en Hego Euskal Herria recaudan alrededor de un 31% menos de lo podríamos esperar en consonancia con la riqueza generada por la economía**, claro está, siempre y cuando el esfuerzo fiscal fuera similar al promedio de la zona euro.

Presión fiscal en Hego Euskal Herria y en la Unión Europea, como porcentaje del PIB (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat, Eustat, Nastat, y Tesorería General de la Seguridad Social.

En toda la Unión Europea tan solo hay cuatro Estados miembro con una presión fiscal por debajo de la nuestra: Irlanda, Rumanía, Bulgaria y Lituania.

Por tanto, es evidente que **existe un amplio margen para aumentar la capacidad recaudatoria**, y de esta manera reforzar las prestaciones y la eficacia de los servicios públicos de carácter social.

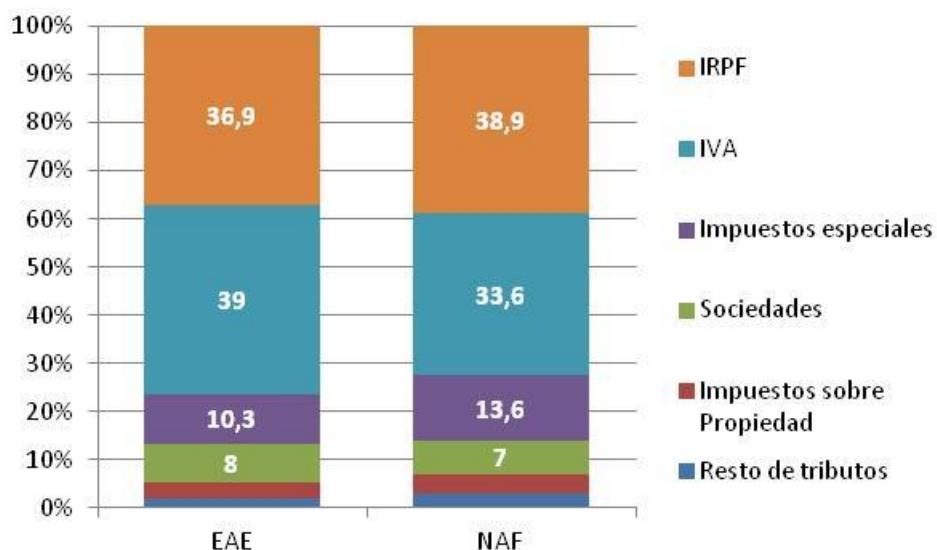
EL REPARTO DE LAS CARGAS FISCALES ES INJUSTO Y RECAE FUNDAMENTALMENTE SOBRE LA CLASE TRABAJADORA

No solo es importante reparar en cuánto se recauda, sino que también es conveniente conocer cómo se recauda y quién aporta dichos recursos. Para ello es necesario examinar la estructura del sistema tributario.

En este sentido resulta muy clarificador señalar que **de cada 100 euros recaudados por las haciendas forales, los hogares vascos aportan más de 75 euros** a través del IRPF y del IVA, mientras que **las empresas solo aportan 8** por el Impuesto sobre Sociedades.

Además, otro 11% de los ingresos tributarios proviene de los Impuestos Especiales que gravan el consumo de determinados bienes (hidrocarburos, electricidad, alcohol, tabaco...). Estos impuestos, al igual que el IVA, tienen un impacto regresivo en la redistribución de la renta, ya que castigan en mayor medida a los hogares más pobres.

Estructura impositiva en Hego Euskal Herria. Recaudación por tributos concertados en 2019.



Fuente: Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco, y Hacienda Navarra.

Con respecto a la imposición sobre la riqueza y la acumulación de propiedades, merece la pena subrayar que en Hego Euskal Herria el Impuesto sobre el Patrimonio únicamente aporta el 1% de la recaudación tributaria.

Junto al Impuesto sobre el Patrimonio hay otra serie de figuras tributarias que también se encuadran dentro de la categoría de impuestos sobre la riqueza o la propiedad¹, como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, y el Impuesto sobre Actos jurídicos Documentados.

La aportación conjunta de estos cuatro tributos supone en torno al 3,4% de los ingresos totales por impuestos concertados (un 3,2% en la CAV y un 3,8% en Nafarroa).

Estructura impositiva según la recaudación de 2019

	CAV	NAF	HEGOALDE
IRPF	36,9%	38,9%	37,3%
IVA	39,0%	33,6%	37,9%
Imp. Especiales	10,3%	13,6%	11,0%
Sociedades	8,4%	7,0%	8,1%
Impuestos s/Propiedad*	3,2%	3,8%	3,4%
Resto de tributos	2,1%	3,1%	2,3%
Total Tributos Concertados	100,0%	100,0%	100,0%

Para tener una perspectiva más completa de la estructura impositiva que soportamos es oportuno recordar que el IRPF es básicamente un impuesto sobre las rentas del trabajo, tal y como demuestran las estadísticas fiscales.

En el IRPF las rentas declaradas se clasifican como renta general o renta del ahorro. Y según el Órgano de Coordinación Tributaria² de la CAV el componente de la renta general con mayor peso son las rentas derivadas del trabajo, que suponen el 91,5% de la base imponible general.

Además, la cuota íntegra general representa el 91,4% de la suma total a pagar por IRPF (cuota íntegra total), mientras que la cuota íntegra del ahorro (parte correspondiente a las rentas de capital y a determinados incrementos patrimoniales) tan solo representa el 8,6% restante.

Por tanto, podemos afirmar que prácticamente **el 84% de la recaudación del IRPF procede de las rentas del trabajo**.

Asimismo, **en Nafarroa también el 87% de las rentas declaradas proceden del trabajo**, según el último Informe Sociométrico del IRPF.

¹ Otros impuestos sobre la riqueza de menor relevancia recaudatoria son el impuesto sobre depósitos bancarios, el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, y el impuesto sobre premios de loterías juegos y apuestas.

² Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2017.

Por otro lado, conviene no olvidar que hay un sector de la clase trabajadora propietaria de pequeños negocios que también vive de su trabajo personal, aunque sus ingresos no se consideren rentas del trabajo y tributen como rendimiento de actividades económicas.

LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO SON REGRESIVOS Y CASTIGAN FISCALMENTE A LOS HOGARES CON MENOS INGRESOS

Los impuestos indirectos tienen un efecto regresivo porque, en lugar de corregir las desigualdades, contribuyen a aumentar la desigual distribución de las rentas.

Esto es así porque los hogares más pobres y con menores ingresos destinan todos sus escasos recursos al consumo de bienes básicos y no tienen capacidad de ahorro. Por el contrario, los hogares más acomodados y con ingresos más elevados destinan una menor proporción de su renta al consumo, y por eso soportan un menor esfuerzo fiscal por impuestos indirectos.

El IVA es el impuesto que mayor impacto regresivo provoca porque, además de su propia naturaleza (grava el consumo con independencia del nivel de renta de cada contribuyente), tiene un gran peso recaudatorio.

Los últimos estudios realizados sobre esta cuestión³ indican que los hogares situados entre el 20% con los ingresos más bajos soportan una carga fiscal por IVA que supone de media en torno al 15% de su renta. Mientras que los hogares situados entre el 10% con mayores ingresos solo destina un 6% de la renta a pagos por IVA.

³ *Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares (2019)*, informe publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. El ámbito del estudio es el conjunto de hogares del Estado español, pero las conclusiones son perfectamente válidas para los territorios de Hego Euskal Herria puesto que el IVA es un impuesto regulado por normativa común.

PROPUESTA DE CAMBIOS PARA RECAUDAR MÁS Y DE FORMA MÁS PROGRESIVA:

LA POSESIÓN DE RIQUEZA ES UNA EVIDENTE MANIFESTACIÓN DE CAPACIDAD ECONÓMICA Y COMO TAL DEBE SER GRAVADA

Entre los principios que deben vertebrar todo sistema tributario justo cabe destacar los **principios de igualdad y progresividad**. Lógicamente el cumplimiento de ambas reglas alude necesariamente a tener presente la capacidad económica de cada contribuyente para determinar el reparto de las cargas fiscales destinadas a sostener el gasto público.

En teoría existen tres manifestaciones evidentes de la capacidad económica: la renta, el consumo y la riqueza acumulada.

Respecto a las dos primeras ya hemos visto que en la práctica **el modelo de fiscalidad vigente descarga su presión fiscal sobre las rentas del trabajo y el consumo, mientras que los beneficios empresariales y las rentas de capital contribuyen en menor medida**. Por su parte, **la fiscalidad sobre la riqueza es meramente testimonial**.

Esta política fiscal se traduce en una **importante pérdida de recursos públicos, aquellos que se podrían recaudar de aplicar una fiscalidad más justa y valiente sobre la riqueza y las grandes fortunas**. Y además, este modelo de fiscalidad resta capacidad redistributiva al sistema tributario considerado en su conjunto.

Recientemente se han puesto en marcha algunas iniciativas para la creación a escala europea de un impuesto extraordinario y progresivo sobre la riqueza. Su intención es recaudar anualmente el equivalente a un 1% del PIB europeo, y de esta forma saldar en el plazo de una década la deuda que genere la crisis sanitaria y económica.

En nuestro caso esa figura podría ser desempeñada por el **Impuesto sobre el Patrimonio**. Aunque para ello **sería imprescindible realizar una profunda reforma** de este impuesto, para que deje de ser una figura tributaria marginal.

Uno de los capítulos a **revisar** en cuenta al diseño del impuesto es el referido a las **exenciones y bonificaciones fiscales** contempladas en su normativa.

Según el presupuesto de gastos fiscales de la CAV para 2020 **la aplicación de estos beneficios fiscales supondrá la pérdida de más de la mitad (57,9%) de los ingresos** que teóricamente se podrían llegar a recaudar. En concreto cerca de 232 millones de euros.

El presupuesto del **Gobierno de Navarra calcula que la factura por estos gastos fiscales supondrá el 51,3% de la recaudación teórica**, es decir, alrededor de 41,6 millones de euros.

A esto hay que añadir la existencia de un límite máximo a pagar por la contribución conjunta de IRPF y Patrimonio, cuyos efectos no están contemplados en el mencionado presupuesto de gastos fiscales.

Además, los tipos de gravamen aplicados son muy bajos. Y los criterios de valoración de los bienes patrimoniales no son objetivos ni tienen relación con su valor real.

Todo ello unido a la existencia de grandes fortunas “deslocalizadas” en el extranjero y elevados niveles de evasión fiscal nos proporciona una fiel radiografía de cuáles son los motivos de la escasa recaudación de este impuesto.

Precisamente estos son los aspectos que deben ser analizados y corregidos para reforzar la presión fiscal sobre la riqueza.

Ahora más que nunca es **urgente contar con un impuesto eficaz sobre la riqueza acumulada**. Se trata de una ocasión inmejorable para que las personas que han acumulado grandes fortunas devuelvan a la sociedad parte de los beneficios que de una u otra forma han obtenida de ella.

Sin duda una mayor coordinación a nivel internacional podría jugar un papel determinante a la hora de poner coto a los paraísos fiscales, frenar la competencia entre territorios y evitar la huida de grandes fortunas hacia otras jurisdicciones fiscalmente más laxas. Pero la ausencia de acuerdos en este sentido no debe ser una excusa para justificar la falta de compromiso por parte de nuestras haciendas forales.

En estos momentos **sobra presión por parte de las élites económicas y de las asociaciones empresariales para rebajar la fiscalidad sobre la riqueza y sobre las rentas empresariales o del capital**; y al mismo tiempo **falta voluntad política para diseñar un sistema tributario más justo y progresivo, de manera que paguen más quienes más tienen**.

REDISEÑAR EL IRPF PARA RECUPERAR EQUIDAD Y QUE TODAS LAS RENTAS RECIBAN EL MISMO TRATAMIENTO.

En más de 40 años de historia el IRPF ha sufrido numerosas modificaciones que poco a poco han traicionado los principios de equidad y progresividad.

A partir de 2007 el IRPF se convirtió en un impuesto dual, lo que significa que las rentas obtenidas se dividen en dos tipos y reciben distinto tratamiento según cuál sea su origen.

En la CAV las rentas del trabajo se gravan conforme a una escala de gravamen progresiva que va del 23% al 49%. Mientras que a las rentas de capital (o del ahorro) se aplica una escala con tipos impositivos más reducidos y menos progresivos, entre el 20% y el 25%.

Y en Nafarroa las rentas del trabajo están sujetas a una tarifa impositiva con tipos de gravamen entre el 13% y el 52%. Mientras que los rendimientos del capital se gravan con un tipo impositivo que va del 20% al 26%.

El IRPF debe recuperar su carácter integral, de forma que todas las fuentes de renta reciban el mismo tratamiento y estén sujetas a una misma escala de gravamen progresivo.

En todo caso, todavía existe margen para aumentar el tipo máximo de gravamen a las rentas más elevadas. El tipo marginal máximo en Dinamarca alcanza el 55,9%.

Y tampoco está de más recordar que en 1978 cuando se aprobó el IRPF, en plena crisis económica, se contemplaban 28 tramos de renta y tipo máximo del 65,5%.

LAS EMPRESAS TAMBIÉN DEBEN CONTRIBUIR EN FUNCIÓN DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS

El desplome de la actividad económica provocada por la expansión de la pandemia del Covid-19 tendrá un reflejo negativo en las cuentas de resultados de la gran mayoría de empresas.

No obstante, es **importante hacer una puesta a punto del Impuesto de Sociedades** para cuando se produzca la recuperación económica y con ella las empresas vuelvan a situación de beneficios.

Las conclusiones de la comisión especial conocida como TAX3, creada por el Parlamento Europeo para intensificar la lucha contra la evasión fiscal, son concluyentes respecto a los perniciosos efectos que ha tenido la competencia fiscal.

Según dicha comisión, bajo el pretexto de atraer inversiones todos los estados han adoptado sus propias estrategias para participar en una temeraria carrera por reducir los impuestos sobre los beneficios empresariales.

Y como consecuencia de dichas prácticas el tipo nominal del impuesto se ha ido reduciendo de forma considerable en toda la Unión Europea, pasando de un promedio del 32% en el año 2000 a una media del 21,9% en 2018.

Pero además de la constante reducción de los tipos nominales, también se han incorporado numerosas bonificaciones, deducciones e incentivos fiscales que erosionan la base del impuesto y reducen las obligaciones tributarias de las empresas.

Por esa razón existe una **gran distancia entre el tipo nominal de gravamen aplicado a las empresas y el tipo efectivo que realmente terminan pagando**.

El Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca sitúa en torno al 18,9% el tipo medio efectivo que pagan las empresas sometidas a la normativa foral de Araba, Bizkaia o Gipuzkoa. Esto supone una significativa rebaja con respecto a un tipo medio nominal del 25,3% correspondiente a las liquidaciones presentadas en 2017.

Por cierto, las empresas que por sus características están sujetas a la normativa estatal del impuesto pagan un tipo medio efectivo bastante más elevado: el 24,5%.

Por tanto, utilizando el falaz argumento de considerar el Impuesto sobre Sociedades como un instrumento para la competencia, cabe señalar que **las empresas sujetas a normativa foral gozan de claras ventajas frente a sus competidoras más cercanas**.

Y según la Hacienda Navarra el tipo medio nominal se sitúa en el 25,7%. Pero una vez descontadas las bonificaciones y deducciones fiscales, el tipo medio efectivo se queda en el 17,2%.

Frente a esta situación **proponemos, en primer lugar, eliminar todas las deducciones e incentivos fiscales**, ya que en realidad solo son un mecanismo para rebajar los impuestos a las empresas pero carecen de la más mínima eficacia para contribuir a lograr los objetivos por los que teóricamente son concedidos.

De esta forma se conseguiría que tipo efectivo que pagan las empresas se aproxime al tipo nominal. Además se trata de reducciones fiscales que favorecen fundamentalmente a las grandes empresas, que son las que tienen mayor facilidad para acceder a dichos incentivos.

En segundo lugar, es **imprescindible dejar de utilizar el Impuesto sobre Sociedades para alimentar la competencia fiscal entre territorios** y revertir las sucesivas rebajas de los tipos de gravamen aprobadas durante más de dos décadas.

Y por último, pero no menos importante, **es urgente endurecer la lucha contra los paraísos fiscales y el desvío de beneficios** hacia jurisdicciones con una fiscalidad nula o muy reducida.