



© rawpixel.com / Freepik

LA HORA DE RESCATAR A LAS PERSONAS II

Propuesta para que España mejore su sistema tributario y financiar una renta garantizada

Tras años de crecimiento sostenido y siendo la cuarta economía de la UE, las tasas de pobreza y desigualdad españolas son de las mayores de nuestro entorno. Oxfam Intermón lanza una propuesta de renta garantizada (RG) que permitiría que, con el 0,55% del PIB, cuatro millones de personas salgan de la pobreza severa. Una red última de protección que nos alejaría de los puestos de cola de la UE en pobreza y desigualdad. Los detalles del mismo se pueden encontrar en el informe 'La hora de rescatar a las personas I'

El presente informe, complementario al anterior, analiza las principales debilidades del sistema tributario español y plantea una serie de ajustes fiscales concretos y detallados en el impuesto sobre el patrimonio (IP), el impuesto de sociedades (IS) y el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) encaminadas a aumentar la progresividad y la capacidad recaudatoria del sistema en su conjunto. Estas reformas permitirían aumentar tanto la capacidad distributiva como los ingresos públicos en casi 8.000 millones de euros, cantidad suficiente para financiar el esquema de RG propuesto.

ÍNDICE

ANÁLISIS DEL CONTEXTO IMPOSITIVO ESPAÑOL	6
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS: RECUPERACIÓN BASADA EN LA REGRESIVIDAD	6
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA: SIEMPRE LEJOS DE EUROPA...	10
UNA PRESIÓN TRIBUTARIA INFERIOR A LO QUE CABRÍA ESPERAR DE UNA ECONOMÍA COMO LA ESPAÑOLA	12
LA PROGRESIVIDAD LIMITADA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL	14
PROPUESTAS PARA RECAUDAR MÁS DE FORMA MÁS PROGRESIVA.....	19
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)	19
Propuesta de reforma.....	23
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO (IP)	24
Propuesta de reforma.....	26
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (IS)	27
Propuesta de reforma.....	31
IMPACTO DE ESTOS AJUSTES EN LA PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO	32
NOTA METODOLÓGICA	36

“No tiene sentido que los inversores, por no hablar de los especuladores, tengan que pagar menos impuestos que alguien que trabaja duro para ganarse la vida, y sin embargo, eso es lo que hace nuestro sistema impositivo.”¹

Joseph Stiglitz

INTRODUCCIÓN:

Al analizar el papel redistributivo del sector público, son las prestaciones sociales, tanto monetarias como en especie, las que tienen un mayor impacto a la hora de corregir la desigualdad y evitar que nadie se queda atrás. Sin embargo, la capacidad redistributiva de este gasto público dependerá de la cantidad de recursos disponibles para su financiación.

Así pues, los impuestos resultan esenciales por dos motivos principalmente. Primero, para asegurar que se disponen de recursos suficientes para responder a las necesidades de gasto, evitando incurrir en déficits excesivos que acaban convirtiéndose en deuda y que más tarde o más temprano, se acabará teniendo que pagar (con más impuestos). Segundo, porque mediante los impuestos se consigue aminorar la desigualdad económica de los mercados, facilitando y aumentando la eficiencia del gasto público en la consecución de sus objetivos redistributivos. Gasto público e impuestos, de manera conjunta, configuran la política fiscal y son dos caras de una misma moneda.

Sin embargo, el sistema fiscal español, entendido como este binomio de cuánto y cómo se recauda y en qué y de qué manera se invierten esos recursos, tiene mucho espacio de mejora si nos comparamos con otros países europeos. La brecha está fundamentalmente en cuánto recaudamos (4 puntos menos de presión fiscal que la Unión Europea),² y en cuánto reducimos la pobreza gracias a nuestro sistema de protección social (4,5 puntos menos que la media Europea).³ El carácter eminentemente contributivo de nuestras prestaciones es incoherente con la realidad de un mercado laboral altamente precarizado, replica desigualdades de género e ignora los cambios que ha de traer el futuro del empleo. La última red de transferencias públicas que protege a las familias de la pobreza, el sistema de garantía de ingresos mínimos, es un colador que deja en la estacada a decenas de miles de hogares.

Con el objetivo de hacer frente a estas debilidades, **Oxfam Intermón presenta para el debate una propuesta concreta de Renta Garantizada**, una ayuda más generosa, eficaz y eficiente que la variedad de ayudas actuales, coherente con el compromiso del Gobierno de Coalición de poner en marcha un Ingreso Mínimo Vital y capaz de cumplir con un doble objetivo: 1) acabar con la pobreza severa y 2) reducir las limitaciones en las que crecen niños y niñas en pobreza para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades.

El coste de esta propuesta, explicada en detalle en el documento “La hora de Rescatar a las personas I” asciende a 6.405 millones de euros. Su puesta en práctica supondría que aproximadamente cuatro millones de personas saldrían de la pobreza severa.

El coste de esta Renta Garantizada sería perfectamente asumible realizando ciertos ajustes fiscales en tres de los principales impuestos que conforman el sistema tributario español (el impuesto sobre el patrimonio, sobre las rentas de las personas físicas y sobre sociedades) avanzando en su progresividad, es decir, haciendo que los que más tienen y/o ingresan, paguen más.

RESUMEN EJECUTIVO

UNA PROPUESTA DE AJUSTES TRIBUTARIOS PARA FINANCIAR UN ESQUEMA DE RENTA GARANTIZADA

España puede recaudar más y mejor, de manera que se generen los recursos adicionales necesarios para financiar un sistema de renta garantizada que permita sacar a prácticamente cuatro millones de personas de la pobreza severa.

A pesar de la recuperación experimentada en los ingresos tributarios durante los últimos años de dinamismo económico, **la presión tributaria aún se encuentra por debajo de la observada en 2007 y la brecha recaudatoria es de 4 puntos de PIB por debajo del promedio de la UE.**⁴ Mientras el PIB es hoy un 5,5% superior al de 2007, los ingresos por impuestos son casi un 2% inferiores a los niveles registrados ese mismo año.⁵

En relación al resto de países europeos, los ingresos tributarios en España son hasta un 16,9% inferiores de lo que cabría esperar dado su nivel de PIB per cápita. Esta realidad pone de manifiesto que el sistema tributario actual se encuentra lejos de su potencial.

Pero más allá de su falta de eficacia, hay que destacar que el aumento de los ingresos tributarios experimentado durante estos últimos años de crecimiento económico se ha hecho a costa de una menor progresividad. Han sido las familias y las personas trabajadoras las que principalmente han financiado este incremento. **El conjunto del sistema tributario sigue depositando la carga impositiva en el trabajo y el consumo, frente a la riqueza y el capital.** En España, la gran mayoría de la recaudación proviene del IRPF e IVA. En estos momentos, el 83% del total recaudado sigue cayendo sobre las familias (trabajo y consumo esencialmente) frente a un 12% generado a través del impuesto de sociedades.⁶ Los ingresos públicos generados a través de la imposición sobre la riqueza resultan apenas anecdóticos, desatendiendo sus funciones de recaudación y redistributivas.

La capacidad del sistema tributario español para reducir la desigualdad resulta muy débil. En 2017, y considerando la imposición directa e indirecta que recae sobre las rentas de los hogares,⁷ el 20% de la población más pobre dedicó en promedio un 25,3% de su renta bruta al pago de impuestos, una cifra superior o similar a la del resto de quintiles, y sólo superada claramente por el 20% más rico (que pagó un mínimo del 27,2%, apenas 2 puntos de renta más). En términos porcentuales, mediante impuestos, España reduce su desigualdad de renta en un 9,8%, lejos de los principales países europeos, como Francia, Italia o Alemania.

Más allá de intentar abarcar la reforma tributaria que necesita el modelo actual para avanzar en una mayor suficiencia y progresividad, a continuación, se proponen una serie de reformas y ajustes fiscales con dos objetivos muy concretos:

- Por un lado, se pretenden generar los recursos adicionales para una renta garantizada que acabe con la pobreza severa y cuyo coste neto aproximado se estima en 6.405 millones de euros (el 0,55% del PIB).⁸
- Por otro lado, para poder alcanzar esa cifra, los ajustes propuestos deben mantener o incrementar la progresividad impositiva, de manera que en su conjunto, estos recursos adicionales se generen entre aquellas personas que más ingresan o tienen.

El resumen de estos ajustes, explicando qué impuestos se proponen modificar, cómo y con qué resultado recaudatorio se encuentra en la siguiente tabla:

Incremento recaudatorio previsto con los cambios fiscales propuestos (2019)

Cifras en millones de euros

	Recaudación real, en millones de euros (2017)	Propuesta de ajustes	Recaudación adicional, en millones de euros (2019)
Impuesto sobre sociedades (IS)	23.143	Ampliaciones en la base imponible mediante: 1) reducción de la exención por doble imposición interna e internacional; 2) eliminación de las reducciones de base por determinados activos intangibles ("patent box"); y 3) eliminación del régimen especial de entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE).	4.050,3
Impuesto sobre el patrimonio (IP)	1.118	Lucha contra la evasión fiscal, valoración a precios de mercado y armonización.	2.526,2
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	77.038	Aproximación de los tipos marginales de las rentas del ahorro a los de la renta del trabajo.	1.136,4
Total			7.712,9

Fuente: Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2007-2017, Ministerio de Hacienda y cálculos propios. Véase la nota metodológica en la 'La hora de rescatar a las personas II'

En su conjunto, todos estos ajustes no sólo conseguirían el objetivo de generar los recursos adicionales suficientes para financiar la renta garantizada propuesta, sino que además, lo haría imprimiendo una mayor progresividad en el sistema tributario.

En ausencia de estos ajustes, el sistema impositivo consigue una reducción del índice de Gini del 7,88%, mientras que con los ajustes la reducción llegaría a ser del 8,91%, haciendo que **la incidencia de estos ajustes sea mucho mayor para el 1% de los declarantes con mayor capacidad económica.**

ANÁLISIS DEL CONTEXTO IMPOSITIVO ESPAÑOL

De acuerdo con los últimos datos de recaudación disponibles, España ya se encuentra cerca de alcanzar los niveles de ingresos tributarios previos a la crisis. Sin embargo, a pesar de la recuperación de ingresos experimentada durante estos años de dinamismo, **la presión tributaria aún se encuentra por debajo de la observada en 2007 y la brecha recaudatoria es de 4 puntos sobre el PIB por debajo del promedio de la UE.**⁹ El PIB hoy supera en 60.900 millones de euros el valor de 2007, pero los ingresos tributarios son todavía inferiores a los de entonces (3.800 millones de euros menos). Mientras el PIB es hoy un 5,5% superior al de 2007, los ingresos por impuestos son casi un 2% inferiores a los niveles registrados ese mismo año.¹⁰ Esta realidad pone de manifiesto que el sistema tributario español se encuentra lejos de su potencial dadas sus características económicas.

Más allá de su falta de potencial, conviene destacar que **el aumento de los ingresos tributarios observado durante los últimos años se ha hecho a costa de una menor progresividad.** Han sido las familias y las personas trabajadoras las que principalmente han pagado este aumento. El conjunto del sistema tributario sigue depositando la carga impositiva en el trabajo y el consumo, frente a la riqueza y el capital. En España la gran mayoría de la recaudación proviene del IRPF y el IVA. En estos momentos el 83% del total recaudado sigue recayendo sobre las familias (trabajo y consumo esencialmente) frente a una aportación del 12% del impuesto de sociedades.¹¹

A estas debilidades hay que añadirle la fuerte dependencia del ciclo económico que tienen los ingresos tributarios, especialmente durante las dos últimas décadas. Esta situación hace que la capacidad del Estado para amortiguar los impactos sociales negativos asociados a momentos de crisis sea muy limitada, como quedó reflejado durante los años de la Gran Recesión.

EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL SE ENCUENTRA LEJOS DE SU POTENCIAL DADAS SUS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS

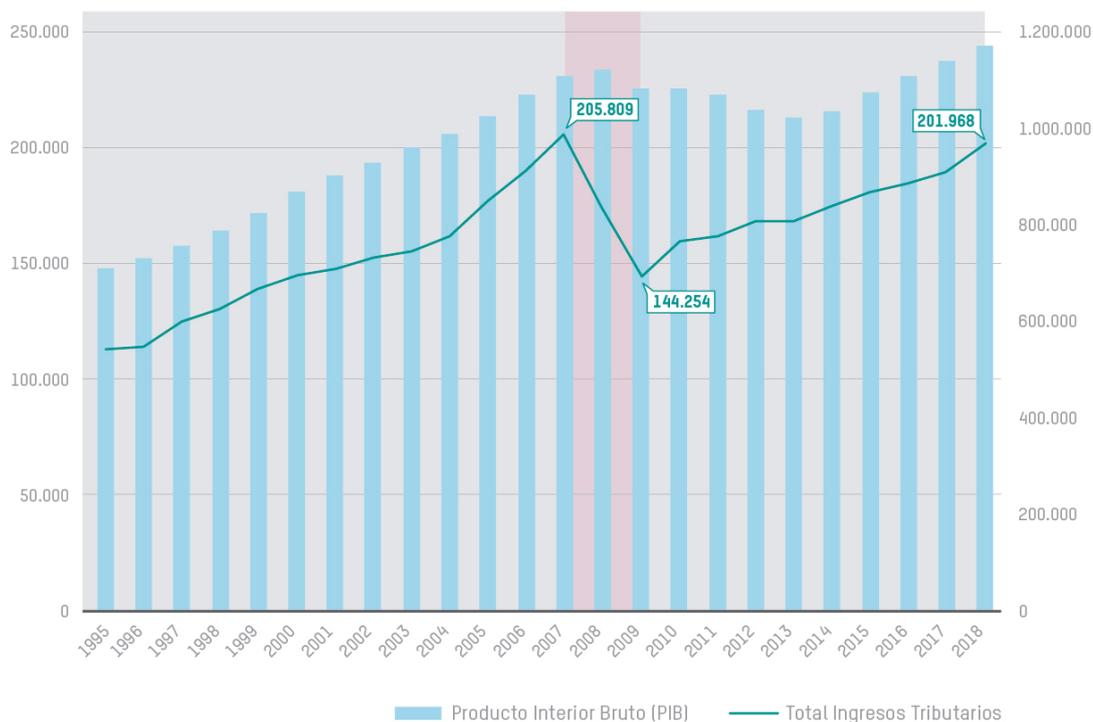
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS: RECUPERACIÓN BASADA EN LA REGRESIVIDAD

En términos generales la evolución de los ingresos tributarios está estrechamente ligada a la marcha de la economía. Cuando el PIB crece —especialmente cuando este crecimiento es inclusivo—, se genera más empleo, las familias pueden consumir más y las empresas mejoran sus resultados, lo que acaba revirtiendo en mayores ingresos tributarios. Las bases imponibles, es decir, las cuantías del hecho impositivo sobre las cuales se determina el importe de cada uno de los impuestos, se amplían. Cuando las cosas van mal, la falta de recursos y el desempleo impactan negativamente en el consumo de las familias y en los beneficios de las empresas, y los ingresos públicos se desploman, como resultado de una caída de las bases imponibles.

Sin embargo, esta relación no es unívoca, de manera que siempre que aumenta (o disminuye) el PIB, no tienen por qué aumentar (o disminuir) directamente los ingresos tributarios de manera automática, ni hacerlo con la misma intensidad. Son muchos los elementos que acaban modulando esta relación, pero entre todos ellos, las reformas tributarias y los cambios normativos asociados juegan un papel fundamental, pues acaban determinando el potencial de cada uno de los tributos para generar recursos públicos.¹² Estas reformas y cambios responden a diferentes objetivos, en su gran mayoría de corto plazo, y pueden ir más allá de los de aumentar la recaudación, sino que también pueden intentar mejorar la equidad del sistema impositivo.

Si analizamos de manera detallada la evolución conjunta del PIB y de los ingresos tributarios en España entre 1995 y 2018, podemos observar tres grandes etapas. Hasta 2007, tanto los ingresos tributarios como el PIB mostraron un crecimiento continuado. En términos reales el PIB se incrementó durante estos doce años en un 56%, mientras que los ingresos tributarios hicieron lo propio en un 82%. Las diferentes reformas emprendidas, junto a la buena marcha de la economía, hicieron que la recaudación aumentase con mayor intensidad que la economía. Esta evolución hizo que España alcanzase el máximo de sus ingresos tributarios ese mismo año 2007, justo antes del estallido de la crisis, logrando 205.800 millones de euros de ingresos vía impuestos.¹³

Gráfico 1. Evolución de los ingresos tributarios (eje izquierdo) y el PIB (eje derecho), 1995-2018
En millones de euros, en términos reales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT.¹⁴

Durante los dos años siguientes, sin embargo, España experimentó una espectacular caída en su recaudación. En 2009, los ingresos tributarios apenas alcanzaron los 144.000 millones de euros, 61.000 millones menos que en 2007. En esos dos años, mientras que los ingresos tributarios se desplomaron un 29,9%, la economía apenas cayó un 2,5%. La fuerte caída en la actividad económica y en el empleo redujeron sensiblemente las bases imponibles de los diferentes impuestos, mientras que ciertos cambios normativos en algunos tributos, con el objetivo de facilitar mayor liquidez tanto a empresas como a familias, supusieron una bajada en su presión efectiva.¹⁵ Como resultado, ese mismo año 2009 el déficit público alcanzó el 11,3% del PIB y la deuda pública se disparó hasta alcanzar el 53,3% del PIB, aumentando un 48,2% en tan sólo dos años, entre 2007 y 2009.

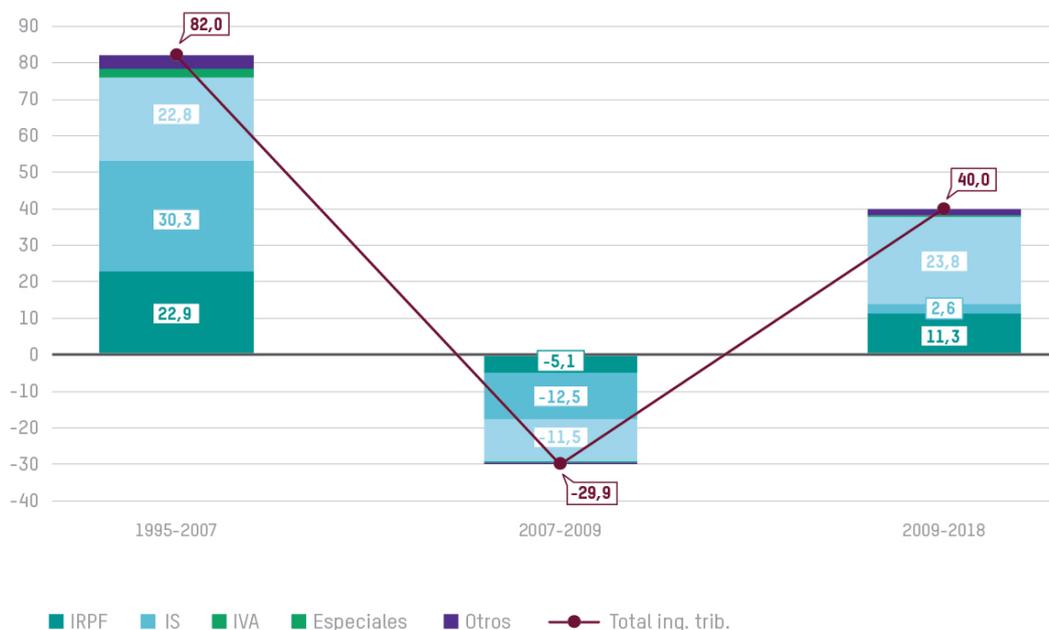
A partir de entonces y hasta 2018, la relación positiva entre PIB e ingresos tributarios parece desvanecerse. Durante los años más duros de la crisis, entre 2009 y 2013, el PIB retrocedió un 5,5%, mientras que los ingresos tributarios se incrementaron un 16,5%. Esta dispar evolución se explica por las medidas aprobadas en el marco de una política de consolidación fiscal que tuvieron un impacto estimado acumulado de 37.500 millones adicionales entre 2010 y 2013.¹⁶ A partir de 2014, España vuelve a recuperar la senda del crecimiento económico y tanto el PIB como los ingresos tributarios experimentaron importantes aumentos (del 13% y el 15,7%, respectivamente entre 2014 y 2018).

A día de hoy el PIB supera en términos reales el valor de 2007 (en más de 60.900 millones de euros), pero los ingresos tributarios, sin embargo, son todavía inferiores a los de entonces (3.800 millones de euros menos). Mientras el PIB es hoy un 5,5% superior al de 2007, los ingresos tributarios son casi un 2% inferiores a los niveles registrados ese mismo año. Respecto al PIB, la presión tributaria en 2018 es todavía inferior (17,3%) a la observada en 2007 (18,6%).

Analizando de manera detallada la evolución de cada uno de los principales tributos entre 2007 y 2018, podemos determinar mejor qué impuestos influyeron más en la evolución de los ingresos tributarios.

Gráfico 2. Aportación de cada impuesto a la variación interanual de los ingresos tributarios, 2007-2018

Variación interanual de los ingresos tributarios en términos reales y aportación de cada impuesto en puntos porcentuales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT.¹⁷

Entre 1995 y 2007 todos los impuestos considerados ayudaron a incrementar la recaudación tributaria, aunque fueron los recursos generados a través del IS los que más hicieron por aumentarla. En términos proporcionales, aproximadamente 37 de cada 100 euros adicionales de ingresos tributarios procedieron del impuesto de sociedades.¹⁸ Mientras, IVA e IRPF aportaron cada uno 28 de cada 100 euros adicionales.

De la misma manera, durante la profunda caída experimentada en la recaudación entre 2007 y 2009, todos los impuestos vieron caer su recaudación. Sin embargo, el impuesto que más hizo caer los recursos tributarios fue el IS, suponiendo 41,8 de cada 100 euros de caída. Este registro contrasta con la evolución de los dividendos repartidos por las empresas españolas, que aumentaron durante esos dos mismos años.¹⁹ Le sigue en importancia el IVA (38,4%). El IRPF también ahondó en esta bajada de recaudación, aunque en menor medida: un 17,1%.

Desde 2009 y hasta la fecha, la recuperación en el nivel de ingresos tributarios (que han aumentado un 40%) se ha debido principalmente al consumo y al trabajo, a través del IVA e IRPF, que recae principalmente sobre las familias. Así, durante esta última década, el IVA ha supuesto 60 de cada 100 euros adicionales de ingresos, y el IRPF 28. Por el contrario, el IS apenas aportó 6,6 euros de cada 100 euros adicionales.

Además de su baja capacidad para generar recursos, la fuerte vinculación de los diferentes tributos al ciclo económico ahonda en la incapacidad del sistema tributario para respaldar políticas económicas contracíclicas, especialmente durante los años de crisis, con el consiguiente impacto en los niveles de déficit y deuda públicos. Para evitarlo resulta crucial avanzar en un nuevo diseño tributario menos dependiente del ciclo económico (con mayor peso de aquellos impuestos que graven la riqueza, básicamente), que avance hacia una mayor progresividad, y que mejore la efectividad de la recaudación de ciertos impuestos (como el IS, por ejemplo).

Tanto la coyuntura reciente como las perspectivas económicas a medio plazo parecen indicar que nos encontramos a las puertas de un nuevo escenario económico para el que necesitamos considerar si contamos con los recursos tributarios suficientes y si podemos mejorar la manera de conseguirlos. Los vientos de cola que han facilitado el aumento de los ingresos tributarios, en parte motivados por la creación de empleo durante los últimos años, se están ralentizando.²⁰ Además del incremento en los ingresos, la reducción del agujero presupuestario ha sido posible también por el ahorro en la factura de prestaciones, gracias, por ejemplo, a la creación de empleo (y por tanto, a una reducción en la partida destinada a prestaciones por desempleo²¹) o incluso por la política del Banco Central Europeo que hace que España pague menos por los intereses de su deuda.

De materializarse estas previsiones de ralentización económica, las necesidades de gasto público para combatir la pobreza y reducir la desigualdad aumentarán. Del mismo modo, si no se cambia el modelo tributario actual, podemos esperar que los ingresos tributarios caigan con mayor intensidad que la economía. Este panorama pone en serio riesgo la reducción del déficit (que lleva cayendo desde 2010) y de la deuda pública (que también cae desde 2014, aunque con mucha menor intensidad y se encuentra en torno al 100% del PIB).²²

Para hacer frente a esta situación y capear las previsibles tensiones presupuestarias necesitamos avanzar hacia un modelo tributario más suficiente y más justo, haciendo que los que más tienen y ganan, paguen más. Sólo de esta manera conseguiremos evitar que, de nuevo, los que más sufren la crisis económica, se queden fuera.

Pero más allá de las previsiones económicas de corto y medio plazo existen además diversas tendencias de fondo que abundan en esta necesidad de transformación del sistema tributario español. Por un lado, los cambios demográficos que está experimentando España vislumbran una sociedad cada vez más envejecida y, por tanto, con un porcentaje creciente de la población con mayores necesidades de atención sanitaria y con una pensión como principal fuente de ingresos. La financiación de estas partidas de gasto, pero también de muchas otras, dependerá cada vez más de un menor número de personas en edad de trabajar, tensionando fuertemente las arcas públicas y muy especialmente, el gasto en protección social, que es eminentemente contributivo, es decir, financiado fundamentalmente con aportaciones a la Seguridad Social de las personas trabajadoras y en menor medida, con fondos provenientes de los Presupuestos Generales.

Por el otro lado, **la revolución tecnológica tiene y va a continuar teniendo un fuerte impacto sobre el empleo y las relaciones laborales.**²³ Aunque aún resulta prematuro reconocer el impacto neto de esta transformación, evidencias recientes señalan que estos cambios van a ahondar en la desigualdad salarial y en la inestabilidad laboral si no se pone remedio. Ambos elementos repercutirán negativamente en la capacidad que tienen los ingresos laborales para generar recursos públicos (vía contribuciones sociales, IRPF e IVA, principalmente).

LA
REVOLUCIÓN
TECNOLÓGICA
PUEDE
REPERCUTIR
NEGATIVAMENTE
EN LA
CAPACIDAD
PARA
GENERAR
INGRESOS
PÚBLICOS

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA: SIEMPRE LEJOS DE EUROPA

La presión fiscal en España –el porcentaje de ingresos tributarios totales, incluyendo las cotizaciones a la seguridad social (CSS), en relación al PIB– se encuentra hoy lejos de la observada en promedio en Europa y de lo que cabría esperar de nuestras características económicas. **Con relación a los países de la zona euro, esta diferencia en 2018 fue de 6,3 puntos del PIB, mientras que si consideramos el promedio de los 27 países que conforman la Unión Europea, esta diferencia fue de 5,9.** Alcanzar los niveles promedio de presión fiscal de la eurozona implicaría que España aumentase la recaudación (incluyendo las CSS) en cerca de 75.800 millones de euros adicionales.

Los niveles de presión fiscal en España son más parecidos a los de países de Europa del Este y alejados de los de la Europa continental occidental.

Gráfico 3. Evolución de la presión fiscal en España y en Europa, 2000-2018

En porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

Entre 2000 y 2007, aupada por la buena marcha económica y las reformas tributarias, España fue continuamente reduciendo su diferencial de brecha tributaria con los países europeos. Ese mismo año, España alcanzó su máximo de recaudación, superando los 400.000 millones de euros nominales (incluyendo las CSS) y alcanzando una presión fiscal del 37,3% sobre el PIB. Lo más llamativo, sin embargo, es que a pesar de lograr su máximo en términos de recaudación la presión tributaria en España todavía era inferior a la observada en promedio en los países europeos y de la zona euro (unos 2,8 puntos del PIB). Además, conviene considerar que los ingresos tributarios de ese año 2007, como se ha demostrado posteriormente, se encontraban artificialmente inflados por una burbuja inmobiliaria que acabó pinchando.

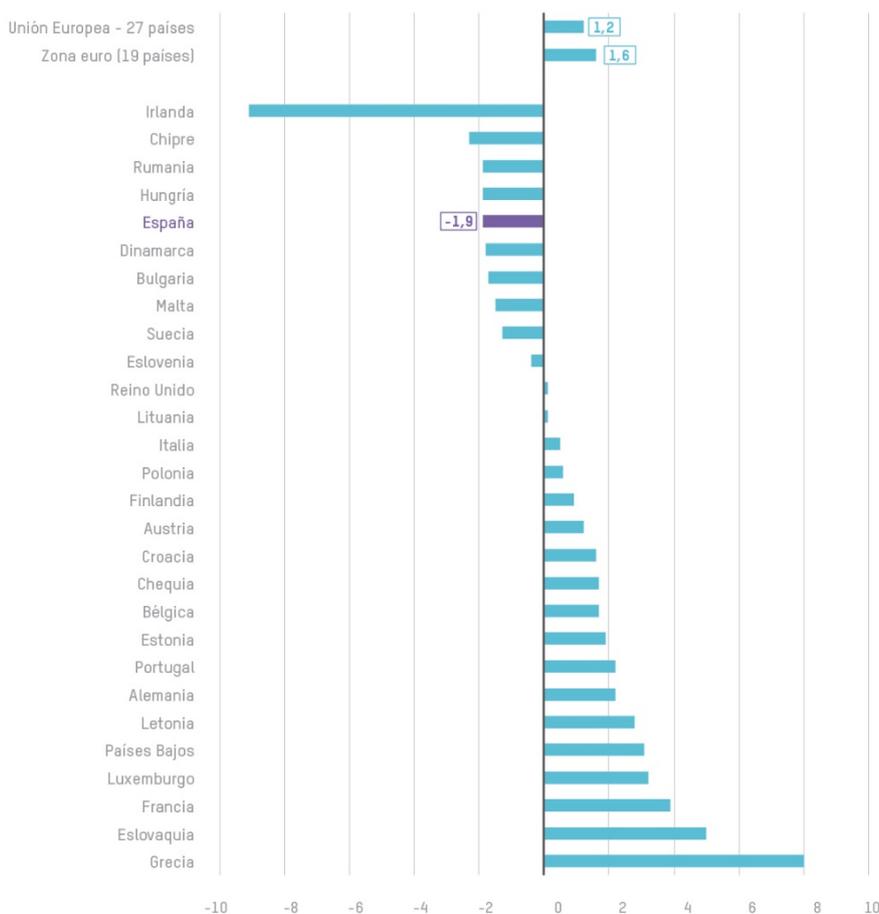
Durante los años siguientes, como resultado de la fuerte crisis económica experimentada, este proceso de convergencia se rompe, y en 2009 la diferencia de recaudación entre los países de la zona euro y España era de casi 9 puntos porcentuales. La presión fiscal en España se desplomó de manera mucho más acusada que en otros países de nuestro entorno. Mientras que entre 2007 y 2009 la

presión fiscal en España se redujo 6,7 puntos de PIB (del 37,3% al 30,6%), en Europa esta reducción fue de menos de un punto porcentual (del 40,1% al 39,4% en los 19 países de la zona euro). Esta caída puso de manifiesto la vulnerabilidad de las bases fiscales en España, asociadas a elementos transitorios que desaparecieron con la crisis económica.²⁴

Entre las razones que explican esta mayor vulnerabilidad española al ciclo económico figura la elevada porción de ingresos tributarios asociados al sector inmobiliario y el fuerte deterioro experimentado en el empleo, mucho más acusado que en otros países de nuestro entorno, y que deprimió fuertemente el consumo y las cotizaciones sociales.²⁵ A estos efectos hay que sumar el aumento del subempleo y de la informalidad económica en sus diferentes formas, y que escapa al fisco.²⁶ Las medidas legislativas impulsadas durante este periodo, encaminadas a reducir la carga tributaria y mejorar la liquidez para así dinamizar la economía también acabaron por ahondar la caída de la recaudación.²⁷

Desde 2009 España ha conseguido recuperar los niveles de presión tributaria y esa diferencia ha disminuido hasta alcanzar los 6,3 puntos del PIB (dato de 2018), aún insuficiente para evitar que España se encuentre entre los países europeos con menor nivel de presión tributaria, por debajo incluso de un país como Polonia (36,1%), con un PIB per cápita la mitad del de España.

Gráfico 4. Variación absoluta de la presión tributaria incluyendo las CSS, 2007-2018
En puntos porcentuales de PIB

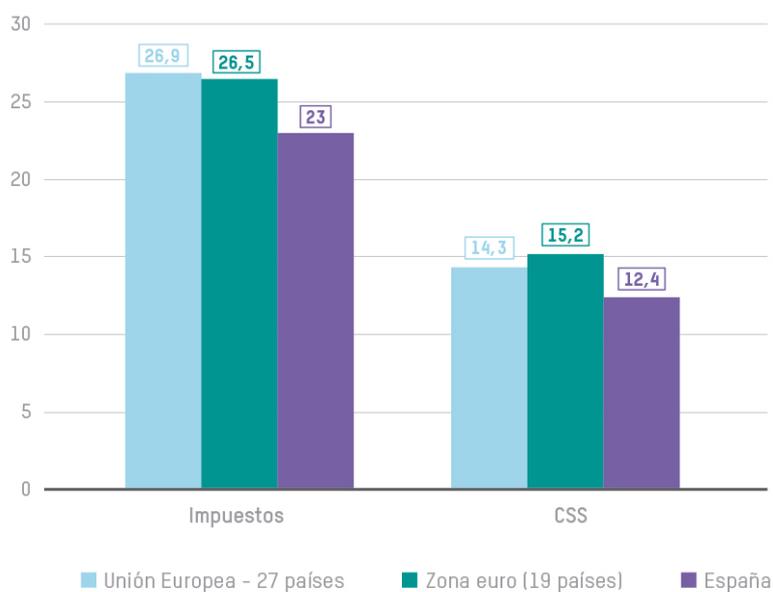


Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

En perspectiva, **España es, tras Hungría, Rumania, Chipre e Irlanda, el quinto país europeo donde más ha caído la presión tributaria entre 2007 y 2018.**

Cuando desagregamos esta presión fiscal en función de impuestos y contribuciones netas a la seguridad social, España se queda lejos de los promedios presentes en la UE y la eurozona. Estas diferencias son más acusadas cuando analizamos los impuestos (diferencia de hasta cuatro puntos de PIB respecto al promedio de los 27 países europeos) que cuando consideramos las contribuciones a la seguridad social (diferencia entre dos y tres puntos de PIB).

Gráfico 5. Importancia de los impuestos y las CSS en España, Europa y la Eurozona, 2018²⁸
En porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

Dejando de lado las contribuciones a la seguridad social (a diferencia de los impuestos, estas contribuciones generan una serie de derechos individuales en forma de pensiones que se pueden disfrutar en el futuro o cuando sea oportuno), España se encuentra claramente por debajo del promedio europeo.

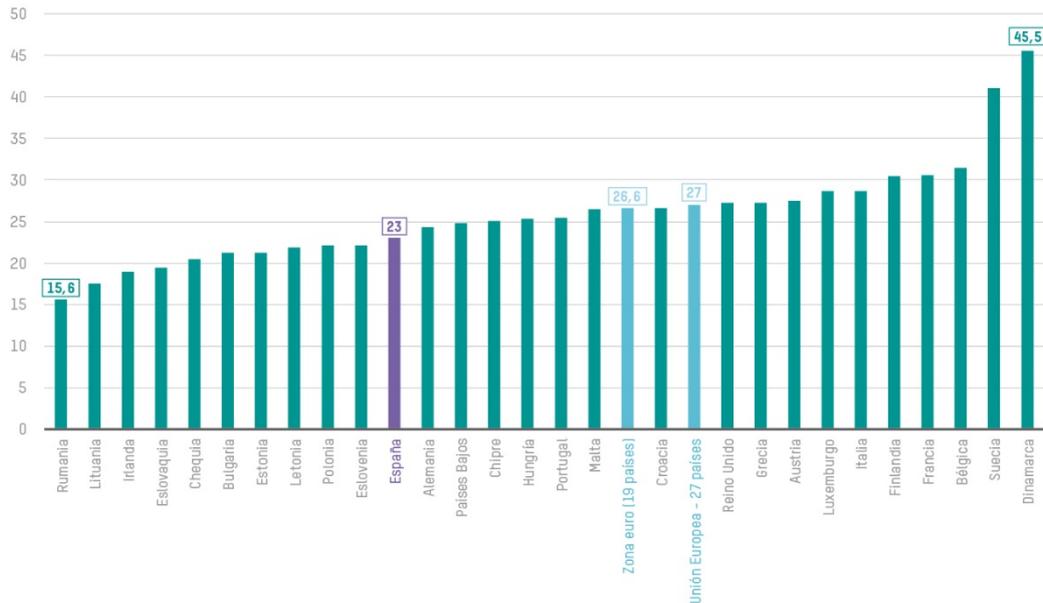
UNA PRESIÓN TRIBUTARIA INFERIOR A LO QUE CABRÍA ESPERAR DE UNA ECONOMÍA COMO LA ESPAÑOLA

De acuerdo con datos de Eurostat, **la presión tributaria (sólo considerando impuestos) en España alcanzó el 23% del PIB en 2018, mientras que, en promedio, entre nuestros vecinos europeos esta presión se encuentra por encima del 26,9%.**

La presión tributaria se encuentra por debajo de lo que cabría esperar de un país del tamaño y niveles económicos de España. En relación a su PIB, España recauda una proporción ligeramente superior a la de países como Eslovenia y Polonia (22,1%, respectivamente), economías mucho más pequeñas. Incluso los Países Bajos, con un PIB sensiblemente inferior, presentan mayor presión tributaria (24,8%).²⁹

Cuando analizamos los países europeos en su conjunto podemos observar cómo los países más ricos son los que presentan mayor presión tributaria. De la misma manera, cuanto mayor es el nivel económico (aproximado por el PIB per cápita), mayores son los ingresos tributarios per cápita. El carácter generalmente progresivo de los sistemas tributarios, y las mayores bases imponibles explican esta relación positiva.

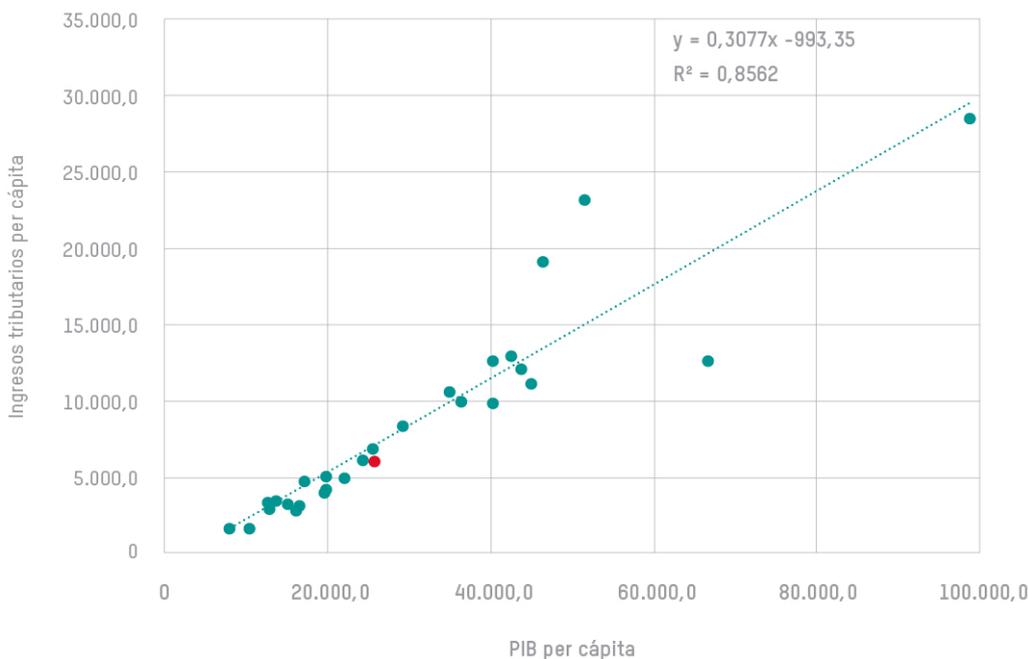
Gráfico 6. Presión tributaria en países europeos, 2018³⁰
En porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

Analizando gráficamente los países europeos en su conjunto podemos observar cómo España (punto rojo) se encuentra por debajo de la línea, lo que refleja que, en relación al resto de países, los ingresos públicos per cápita son inferiores a lo esperado dado el nivel de PIB per cápita. **La diferencia entre lo "esperable" (es decir, lo que España debería recaudar dado su nivel de PIB per cápita considerando los niveles de ingresos tributarios promedio del resto de países europeos) y lo que realmente recauda es de un 16,9% menos**, unos 1.000 euros per cápita. Aproximadamente, unos 46.600 millones de euros adicionales, (3,9 puntos porcentuales de PIB).³¹

Gráfico 7. Ingresos tributarios per cápita y PIB per cápita, 2018
En euros



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT utilizando los *Main national accounts tax aggregates* para el cálculo de los ingresos tributarios, los *Main GDP aggregates per capita* para el cálculo del PIB per cápita a precios de mercado y la *Population change - Demographic balance and crude rates at national level* para el dato de población.

LA PRESIÓN TRIBUTARIA SE ENCUENTRA POR DEBAJO DE LO QUE CABRÍA ESPERAR DE UN PAÍS DEL TAMAÑO Y NIVELES ECONÓMICOS DE ESPAÑA

Análisis más detallados que intentan capturar tanto la productividad como el nivel de esfuerzo del sistema tributario sitúan a España en la cola respecto a los vecinos europeos. Comparándolos con lo que cabría recaudar utilizando los tipos efectivos y el potencial, respectivamente, refleja que el esfuerzo fiscal de España se sitúa, de nuevo, en la mitad baja del ranking y por debajo de un país como Dinamarca y a niveles similares a los de Hungría.³²

LA PROGRESIVIDAD LIMITADA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

La capacidad del sistema tributario español para reducir la desigualdad resulta muy débil. En 2017, y considerando la imposición directa e indirecta que recae sobre las rentas de los hogares,³³ el 20% de la población más pobre dedicó en promedio un 25,3% de su renta bruta al pago de impuestos, una cifra superior o similar a la del resto de quintiles, y sólo superada claramente por el 20% más rico (que pagó un mínimo del 27,2%, apenas 2 puntos de renta más).³⁴ Es decir, **en España los hogares más pobres pagan proporcionalmente más impuestos que la clase media y soportan una presión tributaria apenas dos puntos por debajo de la del 90% con mayores ingresos.** Tan sólo los hogares pertenecientes al 10% con mayores ingresos pagaron una proporción claramente superior de su renta en impuestos (por encima del 30%).

Gráfico 8. Tipo medio efectivo de los impuestos directos e indirectos por tramos de renta bruta en 2017

En porcentaje sobre la renta bruta



Fuente: FEDEA (2019), Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Cuarto Informe – 2016-2017³⁵

En términos generales, en España el sistema tributario reduce la desigualdad tan sólo en un 3,46% (evaluada sobre la renta y utilizando el índice de Gini). Esta reducción se explica principalmente por la progresividad que el IRPF introduce en el sistema en su conjunto y que reduce en un 7,54% la desigualdad en la distribución de la renta bruta entre los hogares españoles. La imposición indirecta, por el contrario, aumenta la desigualdad en un 3,25%. De hecho, la fuerte regresividad de la imposición indirecta hace que en los hogares pertenecientes al 40% con menores ingresos, el porcentaje de renta que destinan al pago de este tipo de impuestos sea mucho mayor que el que destinan a los directos. La fuerte y creciente importancia relativa de los impuestos

indirectos frente a los directos acaba castigando desproporcionadamente a los hogares más pobres frente a los más ricos, los cuales destinan una proporción menor de su renta al consumo.

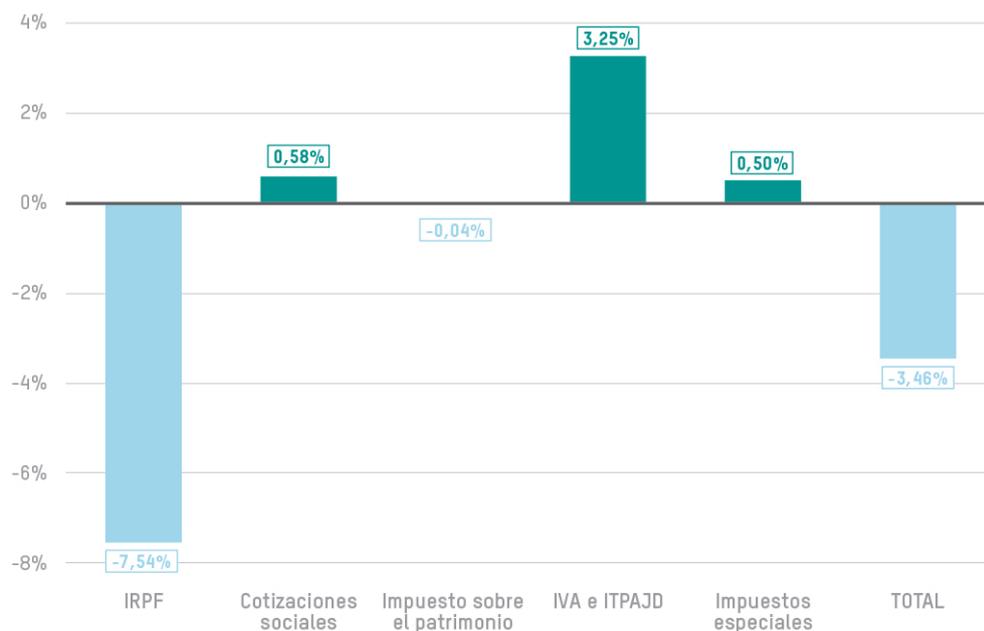
A la hora de generar ingresos y en comparación con el resto de países europeos, el sistema tributario español depende relativamente menos de los impuestos directos y más de los indirectos. En España, por cada euro generado a través de impuestos indirectos se generan 1,2 a través de la imposición directa. En los 15 principales países europeos, esta proporción es de 1,4 y hay siete países con una ratio de al menos 1,5.³⁶

La contribución a la redistribución del sistema fiscal de cada impuesto y de las cotizaciones sociales depende no sólo de su progresividad, sino también de su capacidad recaudatoria.

Así, por ejemplo, aunque el impuesto del patrimonio es fuertemente progresivo, su contribución a la redistribución es mínima dada su escasa capacidad recaudatoria actual (apenas reduce la desigualdad en un 0,04%). Lo mismo ocurre con los impuestos especiales. A pesar de ser fuertemente regresivos, apenas aumentan la desigualdad en un 0,5% pues su capacidad recaudatoria es muy baja.

Gráfico 9. Reducción de la desigualdad de la renta bruta de los hogares de cada figura impositiva en 2017

Variación del Gini en porcentaje



Fuente: FEDEA (2019), Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Cuarto Informe – 2016-2017³⁷

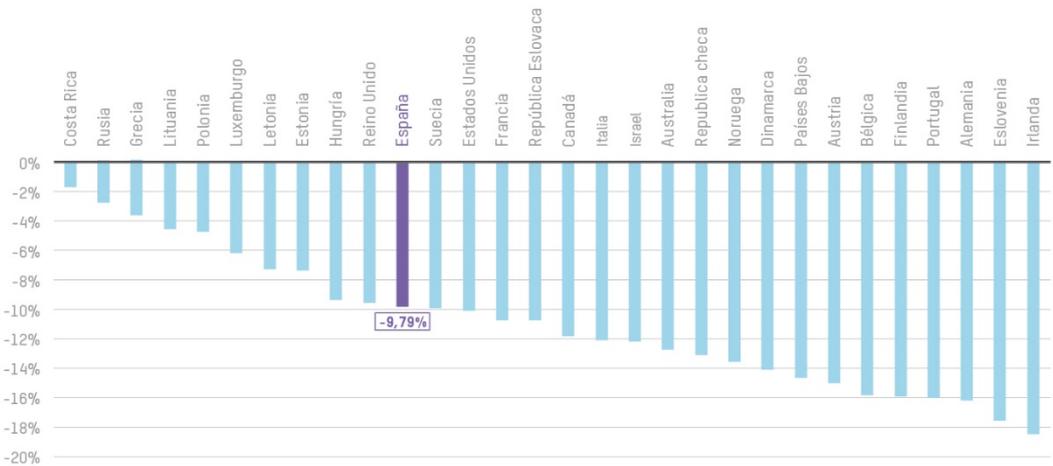
EN RELACIÓN AL RESTO DE PAÍSES, ESPAÑA SE ENCUENTRA A LA COLA A LA HORA DE REDUCIR LA DESIGUALDAD A TRAVÉS DEL SISTEMA IMPOSITIVO EN SU CONJUNTO

En relación al resto de países, España se encuentra a la cola a la hora de reducir la desigualdad a través del sistema impositivo en su conjunto. Utilizando datos de la OCDE para 2016, el índice de Gini sobre la renta bruta nacional antes de impuestos se encuentra en el 0,378. Una vez pagados los impuestos, este índice apenas baja 0,037 puntos, situándose el índice de Gini en el 0,341. En términos porcentuales, España reduce mediante impuestos su desigualdad de renta en un 9,8%, lejos de los principales países europeos como Francia, Italia o Alemania.

Esta baja capacidad para reducir la desigualdad a través del sistema tributario se explica por un diseño tributario deficiente, que a lo largo de los últimos años ha ido aumentando su dependencia para la generación de recursos en impuestos regresivos y especialmente en aquellos tributos que más afectan a las familias y a los trabajadores (impuesto sobre la renta de las personas físicas - IRPF e IVA) frente a los que soportan las empresas (impuesto sobre sociedades - IS) y la riqueza (impuesto sobre el patrimonio).

Gráfico 10. Reducción del índice de Gini a través del sistema impositivo, 2016

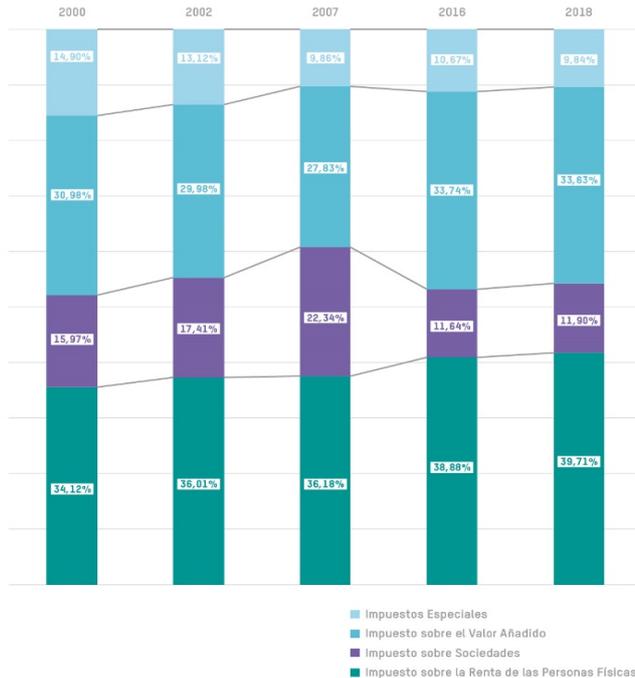
Variación en porcentaje del Gini sobre la renta bruta y la renta disponible



Fuente: OECD Income Distribution Database (IDD)³⁸

Mientras en 2000, de cada 100 euros de recaudación, IVA e IRPF representaban conjuntamente 65 y el IS 16 euros; en 2018 IVA e IRPF representaban 73 euros y el IS apenas 12. De hecho, en términos reales, en impuestos especiales apenas se recaudan 4.100 millones euros menos de lo que se recauda por el IS (19.867 millones y 24.038 millones de euros, respectivamente).³⁹ Cuando España alcanzó su máximo de recaudación en 2007, el IS suponía 22,3 de cada 100 euros de ingresos, mientras que en 2018 era prácticamente la mitad: 12 euros.

Gráfico 11. Evolución de la estructura impositiva, diversos años entre 2000 y 2018
En porcentaje sobre el total de ingresos tributarios



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT⁴⁰

Efectivamente, podemos observar cómo **el aumento de ingresos tributarios entre 2007 y 2017 ha venido acompañado de un aumento de aquellos impuestos derivados de las rentas del trabajo y del consumo, frente a los que gravan al capital**. Entre 2007 y 2017 la participación de los ingresos tributarios derivados del consumo y las rentas laborales ha aumentado sobre el total de ingresos en más de 3 puntos porcentuales (3,7 y 3,2, respectivamente). Por el contrario, los ingresos derivados de las rentas de capital han caído en casi 7 puntos porcentuales. De manera conjunta, consumo y trabajo suponen aproximadamente el 76,3% de los ingresos tributarios, mientras que los impuestos sobre el capital, el 23,7% restante.

Resulta paradójico observar cómo la aportación de las rentas del capital a las arcas públicas resulta cada vez menor, cuando los rendimientos de este factor productivo tienen un peso en el PIB cada vez mayor. Mientras que en 2007 el excedente bruto de explotación (EBE) y las rentas mixtas (que básicamente recogen los beneficios empresariales y las rentas de la propiedad) suponían el 42,8% del PIB, en 2017 ya suponían el 44,6%. Por el contrario, la remuneración de los asalariados perdió peso durante este mismo periodo, pasando del 47,3% al 45,1%.⁴¹

A PESAR DE SU CRECIENTE IMPORTANCIA EN EL PIB, LA APORTACIÓN DE LAS RENTAS DEL CAPITAL A LAS ARCAS PÚBLICAS RESULTA CADA VEZ MENOR

Gráfico 12. Evolución de la estructura impositiva de acuerdo al tipo de base imponible, 2007 y 2017

En porcentaje sobre el total de ingresos tributarios



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DG Taxation and Customs Union⁴²

PROPUESTAS PARA RECAUDAR MÁS DE FORMA MÁS PROGRESIVA

Recaudar más y de forma más progresiva es posible. A continuación, hacemos una serie de propuestas en forma de ajustes fiscales que, de manera eficiente, inciden en diversas dimensiones del sistema fiscal español incluyendo la relación administración central - CCAA de Régimen Común. Hablamos de cambios (o ajustes) fiscales y no de una reforma fiscal, pues no se introducen nuevos impuestos o se plantea un rediseño sustancial de las bases imponibles de los impuestos existentes.

Algunas de estas propuestas encajan y complementan las líneas del acuerdo programático del Gobierno de Coalición entre PSOE y Unidas Podemos, encaminadas a promover la justicia fiscal y el equilibrio presupuestario, y especialmente, aquellas destinadas a aumentar la progresividad del sistema fiscal.⁴³

Los cambios propuestos persiguen dos objetivos muy concretos:

- Por un lado, se pretende llegar a financiar una renta garantizada que acabe con la pobreza severa y cuyo coste neto aproximado se estima en 6.405 millones de euros (0,55% del PIB). Éste es nuestro objetivo de suficiencia financiera.⁴⁴
- Por otro lado, para poder alcanzar esa cifra, los ajustes del sistema fiscal que proponemos deben mantener o incrementar la progresividad impositiva.

Los cambios fiscales se centrarán en tres impuestos con características diversas, pero una en común: se trata de impuestos periódicos. En concreto, los cambios fiscales afectarían:

- El Impuesto sobre el patrimonio neto (IP)
- El Impuesto sobre sociedades (IS), y
- El Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

El impacto derivado de los cambios propuestos en términos de ingresos supondría recaudar casi 8.000 millones de euros adicionales. La mitad de este aumento (un 51%) se originaría en el IS, mientras que los cambios en el IP aportarían el 35% y el 15% restante el IRPF.

Tabla 1. Incremento recaudatorio previsto con los cambios fiscales propuestos (2019)

	Recaudación real (2017) en millones de euros	Recaudación adicional (2019) en millones de euros
Impuesto sobre el patrimonio (IP)	1.118	2.526,2
Impuesto sobre sociedades (IS)	23.143	4.050,3
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	77.038	1.136,4
TOTAL		7.712,9

Fuente: Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2007-2017, Ministerio de Hacienda y cálculos propios. Véase la nota metodológica

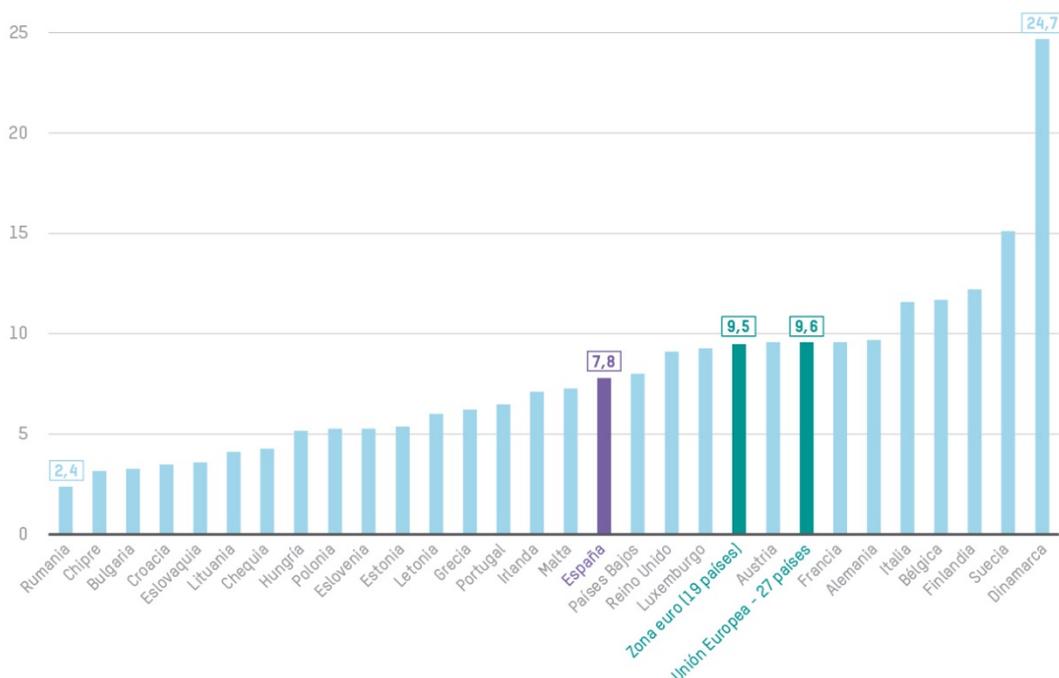
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

La recaudación tributaria del IRPF alcanzó los 80.192 millones de euros en 2018, suponiendo aproximadamente 40 de cada 100 euros de ingresos tributarios.⁴⁵ En línea

con el resto de la UE, este impuesto supone la principal fuente de ingresos y por tanto, de financiación del gasto público, por encima del resto de los principales impuestos. Sin embargo, la recaudación por este impuesto respecto al PIB (7,8%) se encuentra por debajo de los promedios observados tanto en Europa (9,6%), como en la Eurozona (9,5%). Es decir, en relación al promedio europeo, España recauda un 22% menos, aproximadamente. Dejando de lado los antiguos países del Este, tan sólo Grecia, Portugal, Irlanda y Malta recaudan menos en relación al tamaño de sus economías.

Entre los motivos principales que explican esta baja recaudación encontramos la baja progresividad del impuesto, reflejado en un bajo tipo marginal máximo, unos tipos medios asociados a diferentes tramos de renta poco progresivos y el trato beneficioso que reciben las rentas del capital frente a las rentas procedentes del trabajo.

Gráfico 13. Recaudación del IRPF en España y resto de países europeos, 2018
En porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

Al igual que en el resto de países de la OCDE, a lo largo de sus más de 40 años de historia, el IRPF ha mostrado una fuerte tendencia a la simplificación, haciendo que en las últimas tres décadas se reduzca el número de tramos.⁴⁶ Esta simplificación de tramos, sin embargo, ha ido pareja a una caída en la progresividad.

En sus orígenes, en 1978, el IRPF constaba de 28 tramos de renta asociados cada uno a tipos impositivos que iban del 15 al 65,5%.⁴⁷ A día de hoy este impuesto consta de cinco tramos. El tipo mínimo se encuentra en el 19% (para las rentas de hasta 12.450 euros) y el tipo máximo es del 45% para todas las rentas que excedan los 60.000 euros anuales.⁴⁸

En teoría, para conseguir una mayor progresividad en su diseño, el impuesto cuenta con una renta mínima exenta, es decir, que no tributa, y que actualmente se encuentra en los 5.550 euros anuales y que aumenta en función de la edad, miembros integrados en la unidad familiar, situación de discapacidad, etc. Sin embargo, todas aquellas personas que no tienen ingresos o los tienen muy bajos quedan excluidos de esta exención al no declarar el IRPF. Se trata, por tanto, de una medida que no ayuda a los más pobres y que reduce la capacidad de recaudación del Estado.

Tabla 2. Características principales del IRPF, 2018

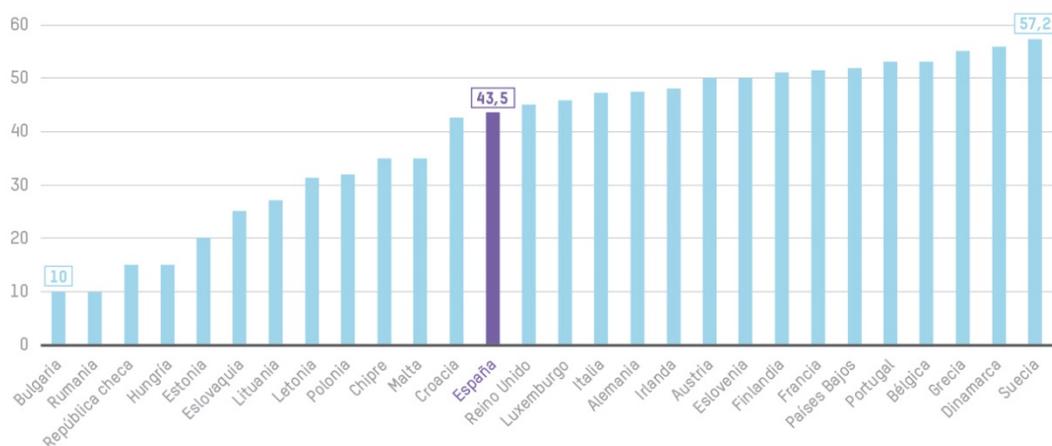
Mínimo exento (en euros)	5.550
Tramos (en euros)	Tipo (en %)
Hasta 12.450	19
de 12.450 a 20.200	24
de 20.200 a 35.200	30
de 35.200 a 60.000	37
Más de 60.000	45

Fuente: AEAT

Esta reducción en el número de tramos también ha venido acompañada de una disminución del tipo máximo.⁴⁹ Así, tras años de incrementos, en 2014 se iniciaron una serie de reformas que hicieron caer el tipo máximo al 45% en el que se encuentra actualmente.⁵⁰ Este tipo marginal máximo coloca a España a la cola respecto a los países europeos. **Diez de los 28 países de la UE tienen tipos máximos por encima del 50%.** Excluyendo a los países del Este, tan sólo Chipre, Malta y Croacia presentan tipos marginales máximos inferiores a los presentes en España.

Gráfico 14. Tipo marginal máximo en el IRPF en Europa, 2019⁵¹

En porcentaje



Fuente: Taxation trends in the European Union⁵²

El impacto en términos de recaudación y progresividad de estos tipos máximos dependerá del nivel de renta al que comience a aplicarse. El tipo máximo aplicado en 2014 ha acabado situando este límite en torno 2,4 veces el salario medio en 2018, un registro similar al de 2008 (entonces, 2,5 veces el salario medio).⁵³

Pero más allá del tipo marginal máximo, el aumento de los tipos medios a medida que se incrementan las rentas salariales pone de manifiesto la baja progresividad de este impuesto cuando nos comparamos con el resto de países europeos.

Considerando diferentes niveles salariales en función del salario medio (el 67%, el 100%, el 133% y el 167%), tan sólo los países del Este (Estonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y Grecia presentan tipos medios más bajos. Además, la menor progresividad se ve claramente reflejada cuando observamos cómo estas diferencias entre los promedios aumentan a medida que aumentan los salarios. Así, por ejemplo, mientras que el tipo promedio de los 23 países europeos considerados y referidos a una persona que perciba el 67% del salario medio, se sitúa en un 11,8%, en España apenas alcanza el 10,4%. Una diferencia de 1,4 puntos porcentuales. En cambio, para los salarios más altos (un 167% el salario medio), en promedio en Europa el tipo impositivo alcanza el 22,9% mientras que en España es el 20,7% (2,2 puntos porcentuales por debajo).

Tabla 3. Tipos impositivos medios del IRPF como porcentaje del salario medio⁵⁴

En porcentaje, señalados en verde aquellos con tipos superiores a los españoles

País	Porcentaje del salario medio...			
	67%	100%	133%	167%
Austria	9,3	14,8	18,6	21,6
Bélgica	18,2	25,9	30,8	33,9
Republica checa	10,4	13,6	15,2	16,2
Dinamarca	33,5	35,8	37,8	41,5
Estonia	8,6	13,4	17,7	19,7
Finlandia	12,6	20,2	24,8	27,8
Francia	13,0	16,8	20,6	22,9
Alemania	14,1	19,1	23,8	27,6
Grecia	5,1	10,1	14,1	17,2
Hungría	15,0	15,0	15,0	15,0
Irlanda	11,9	21,4	27,2	31,1
Italia	12,8	21,9	27,0	29,8
Letonia	12,8	17,4	17,8	17,8
Lituania	8,5	13,1	15,0	15,0
Luxemburgo	8,4	17,2	22,5	25,5
Países Bajos	6,8	17,5	23,1	28,2
Polonia	6,7	7,4	7,7	8,0
Portugal	10,4	15,6	18,8	22,2
República Eslovaca	7,5	10,5	11,9	12,9
Eslovenia	8,2	12,0	14,3	16,0
España	10,4	14,9	17,8	20,7
Suecia	15,5	18,2	25,5	32,0
Reino Unido	11,0	14,0	17,7	22,3
PROMEDIO (23 países europeos)	11,8	16,9	20,3	22,9
Diferencia España vs. Promedio	-1,4	-1,9	-2,5	-2,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE⁵⁵

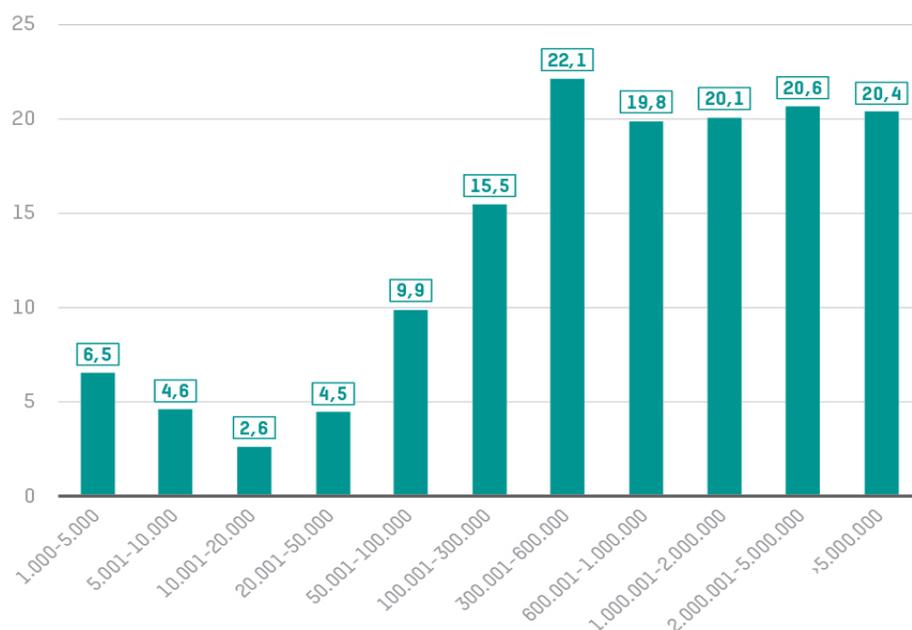
Pero el IRPF va más allá de los rendimientos del trabajo y grava también los rendimientos de los autónomos y los rendimientos y ganancias del capital de los hogares.⁵⁶ Sin embargo, a pesar de considerarse dentro de un mismo impuesto, **la tributación de las rentas generadas por el capital tiene un tratamiento más beneficioso y se hace en función de tres tramos con tres tipos diferenciados**. Así, los primeros 6.000 euros se gravan al 19%, los siguientes 44.000 euros al 21% y a partir de 50.000 euros al 23%.⁵⁷

Como resultado dos personas con un mismo flujo de renta, pero generados de manera diferente (una vía salarios y otra vía rentas del ahorro) pagarán dos cantidades distintas. El gráfico 15 muestra directamente la diferencia de tipos medios. La disminución de la progresividad, medida por la diferencia entre el tipo medio efectivo (tme) de la base liquidable general y el tipo medio de la base liquidable del ahorro para el mismo nivel de base total, se produce, como era de esperar, especialmente en los tramos más elevados de renta. Por ejemplo, una base liquidable del ahorro superior a los 5 millones de euros (de 2015) tributaría al mismo tipo prácticamente que una base liquidable general de entre 20.000 y 50.000 euros (de 2015). En definitiva, **el tratamiento favorable de los rendimientos del ahorro quiebra el principio de la equidad horizontal y el de la equidad vertical**.⁵⁸

DOS PERSONAS CON UN MISMO FLUJO DE RENTA, PERO GENERADOS DE MANERA DIFERENTE (UNA VÍA SALARIOS Y OTRA VÍA RENTAS DEL AHORRO) PAGARÁN DOS CANTIDADES DISTINTAS

Gráfico 15. Diferencia entre tipo medio efectivo general frente tipo medio efectivo sobre el ahorro en el IRPF, por tramos de base liquidable total

En puntos porcentuales



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de muestra de IRPF 2015 que facilita el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Véase la nota metodológica

De hecho, en 2018, el 85% de la renta de los hogares se originó en el trabajo (542.653 millones de euros) mientras que un 8,7% se originó por rentabilidades en el capital mobiliario, el arrendamiento de inmuebles y ganancias patrimoniales (55.431 millones de euros). Sin embargo, en relación a los ingresos tributarios originados en el IRPF, las rentas de capital apenas supusieron un 5,6%. El tipo efectivo medio que soportó cada una de estas dos rentas es muy diferente. Mientras las rentas del trabajo soportaron un tipo efectivo medio del 12,8%, las del capital apenas un 8%.

Tabla 4. Rentas de los hogares y aportación al IRPF, 2018

Rentas del...	Valor (en millones de euros)	Ingresos tributarios (en millones de euros)	Ing. Tributarios (s/ total IRPF)	Tipo efectivo
Trabajo	542.653	69.240	86,4%	12,76%
Capital	55.431	4.490	5,6%	8,10%

Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 2.1 de la IART 18 de la AEAT

La creciente concentración de las rentas de capital en menos manos, además de su mayor dinamismo frente a las rentas salariales, hace necesario repensar la manera en la que en la actualidad se gravan este tipo de rentas.⁵⁹

Propuesta de reforma

En base a esta discriminación de la fiscalidad de las rentas del trabajo frente a las del capital, **los cambios propuestos en el IRPF pretenden una cierta aproximación de los tipos marginales, aumentando aquellos que se aplican sobre la tarifa del ahorro.** En su conjunto estas medidas supondrían un aumento en la recaudación cercano a los 1.090 millones de euros (1.136,4 millones de euros a precios de 2019).

El grueso de esta recaudación adicional (432 millones de euros, alrededor de un 40%) se obtendría de los ahorradores con rentas (base liquidable del ahorro) superiores a los 50.000 euros, esto es, de los situados en el tercer tramo de la tarifa. No en vano, estos contribuyentes verían aumentada su factura fiscal por los incrementos de los tipos marginales de los tres tramos.

Tabla 5. Impacto de los ajustes fiscales sobre la tarifa del ahorro (en euros de 2015)

Base liquidable ahorro	Tipo marginal actual	Aumento tipo marginal (en puntos porcentuales)	Aumento recaudación ($\epsilon=0$) (en millones de euros)	Aumento recaudación ($\epsilon=0,5$) (en millones de euros)
<6.000€	19%	+4	386,2	355,7
Entre 6.000 y 50.000€	21%	+6	359,9	304,4
Más de 50.000€	23%	+8	539,3	432,6
TOTAL			1.285,4	1.092,7

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de muestra de IRPF 2015 que facilita el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Véase la nota metodológica

Los aumentos de recaudación se han calculado para dos supuestos alternativos. Uno, suponiendo que no hay respuesta por parte de los contribuyentes ante aumentos del tipo marginal (elasticidad de respuesta, $\epsilon = 0$) y dos, suponiendo que la elasticidad de respuesta es del 0,5.⁶⁰ A la hora de estimar el impacto de ajuste fiscal vía IRPF, hemos considerado la segunda de las opciones, que es un valor intermedio de los sugeridos en la literatura.⁶¹

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO (IP)

Los altos y en muchos casos crecientes niveles de desigualdad de riqueza observados en una gran mayoría de países, junto a las acuciantes necesidades de financiación pública, han vuelto a poner este tipo de impuestos en el centro del debate político.⁶² Instituciones como el FMI, incluso, consideran que: “en principio, los impuestos sobre la riqueza también ofrecen un potencial de ingresos significativo a costos de eficiencia relativamente bajos.”⁶³

El impuesto sobre la riqueza grava el valor neto de todos los bienes y derechos de contenido económico que conforman el patrimonio. La implantación de este tipo de impuestos se enfrenta a dos desafíos principalmente. El primero hace referencia a la movilidad de la riqueza en un mundo globalizado en el que los países compiten de manera miope por una fiscalidad cada vez más baja. El segundo se refiere a las dificultades para valorar la riqueza con criterios homogéneos y legitimados ampliamente, especialmente los bienes inmuebles

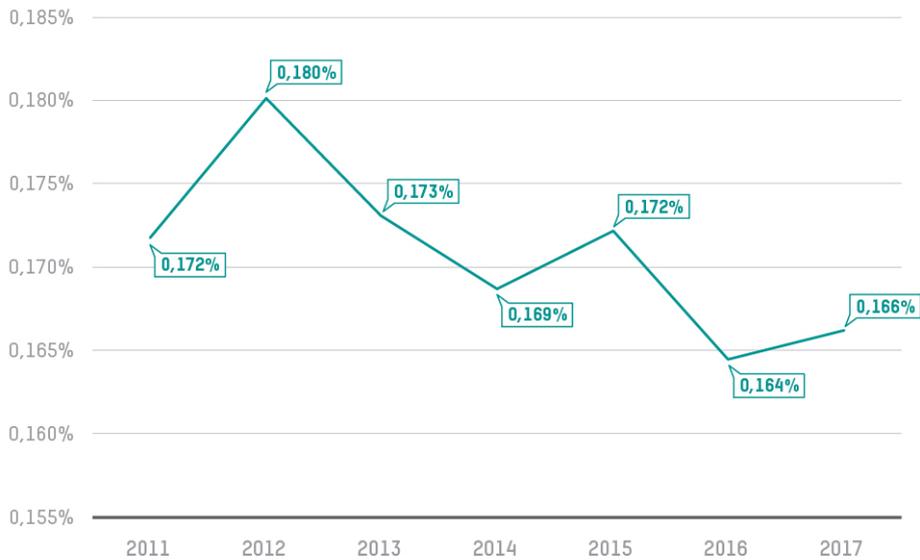
En su conjunto, en 2017 el impuesto sobre patrimonio recaudó en España, a través de las comunidades autónomas, unos 1.112 millones de euros, lo que no llega a ser el 0,09% del PIB y apenas el 0,6% de los ingresos tributarios en España.⁶⁴ **En relación al valor total del patrimonio declarado (669.062 millones de euros), este impuesto apenas supuso el 0,17%.** En términos relativos, estos más de 1.000 millones pueden parecer poco, pero si incrementásemos en esa cantidad el nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), más de 180.000 dependientes accederían a atención y se crearían casi 43.000 puestos de trabajo.⁶⁵

Desde 2011, cuando se reintrodujo este impuesto después de haberse suprimido en 2008, el valor del patrimonio declarado ha crecido en un 55,4%, pero el volumen de recursos recaudados lo ha hecho con menor intensidad, un 50,4%.

EL AUMENTO DE LOS TIPOS APLICADOS AL AHORRO SUPONDRÍA UN AUMENTO EN LA RECAUDACIÓN CERCANO A LOS 1.090 MILLONES DE EUROS

Gráfico 16. Evolución del cociente entre el valor del patrimonio declarado y los ingresos derivados del impuesto de patrimonio, 2011-2017

En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT⁶⁶

Se trata de un impuesto cedido a las CCAA de régimen común, y éstas pueden decidir el nivel de presión fiscal efectivo en su territorio. Como resultado, **las bonificaciones autonómicas (y que en 2017 alcanzaron los 1.008 millones de euros), hacen que se recaude prácticamente la mitad de lo que se debería recaudar.** Además, esta competencia entre CCAA hace que las grandes fortunas trasladen artificialmente su residencia hacia comunidades con mayores ventajas fiscales.⁶⁷

Más allá de esta competencia, las debilidades en su diseño hacen que lo efectivamente recaudado diste mucho no sólo de su potencial, sino de la realidad. Por un lado, la valoración de los bienes considerados, incluidos los inmuebles, dista mucho del valor a precios de mercado. Por otro lado, la existencia de tratamientos especiales limita enormemente el potencial recaudatorio, su progresividad y la capacidad redistributiva.⁶⁸

Entre estas exenciones destacan la que disfruta la empresa familiar (sujeta al cumplimiento de unos requisitos), la vivienda habitual (hasta un determinado importe) y el límite máximo que se establece de manera conjunta entre renta y patrimonio para evitar la confiscatoriedad. Tales tratamientos especiales pueden tener cierta razón de ser, pero en diferentes estudios se ha demostrado que producen respuestas de evasión fiscal, así como de elusión fiscal.

Finalmente, los altos niveles de evasión derivados de la tenencia de riqueza en el extranjero y por tanto no declarada, resultan cruciales para acabar de comprender su baja capacidad recaudatoria y su poca progresividad.⁶⁹ Más allá de la evasión, **la elusión fiscal (con las mismas consecuencias financieras y de justicia tributaria que la evasión, pero legal) es especialmente importante en este impuesto, sobre todo para los contribuyentes con mayores recursos.**

Además, este impuesto ofrece un tratamiento diferenciado en función de las características del bien que se posee.⁷⁰ Así, dos personas con un mismo volumen de patrimonio pagan de manera diferente, rompiendo el principio de equidad horizontal. Estimaciones recientes para Cataluña, calculan la brecha fiscal (el *tax gap*) de este impuesto en el 44%.⁷¹ Para el 10% de los declarantes más ricos, este aumenta hasta el 50%.

LAS DEBILIDADES EN SU DISEÑO HACEN QUE LO EFECTIVAMENTE RECAUDADO POR EL IP DISTE MUCHO NO SÓLO DE SU POTENCIAL, SINO DE LA REALIDAD

Como se ha comentado, un argumento de peso para impulsar este tipo de impuestos se deriva de la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y la más que probable capacidad de influencia que esta fuerte concentración de la riqueza tiene sobre el proceso político.⁷² Actualmente, el 10% de personas más pudientes en España concentra más riqueza neta (hasta un 55%) que todo el resto de la población.⁷³

Propuesta de reforma

Como se ha mencionado, la pérdida de recaudación en este impuesto está motivada por la combinación de tres factores: la elusión fiscal (derivada del aprovechamiento “artificial” pero legal de las exenciones para la empresa familiar y la vivienda habitual), la evasión fiscal (en particular de los activos financieros localizados en paraísos fiscales y de la aplicación indebida de la exención para empresa familiar) y una incorrecta valoración de los activos sujetos a tributación (esto es, la divergencia entre el precio de mercado, que es el que en teoría debería tomarse como referencia en el impuesto, y el que por razones de simplicidad establece la normativa como valor a declarar).

La corrección de tales anomalías generaría unos 2.222,4 millones de euros adicionales de recaudación. En la medida en que éste es un impuesto que recae sobre los contribuyentes más acaudalados, estos cambios en este impuesto resultan imprescindibles para gravar la verdadera capacidad económica de los contribuyentes, que también incluye la riqueza.

Del mismo modo, precisamente debido a que los contribuyentes acaudalados son los más móviles, para evitar procesos de competencia fiscal a la baja, se propone aquí también una armonización fiscal dentro de España que implicaría aumentar la recaudación en 574,1 millones de euros, que coincide con la estimación de la recaudación que se pierde por la bonificación del impuesto en la Comunidad Autónoma de Madrid. Esta armonización fiscal no implica uniformidad, pero sí supondría un suelo mínimo de tributación. Este suelo mínimo debería coincidir con la recaudación potencial del impuesto actual. A partir de ahí, si una Comunidad Autónoma decidiera aumentar la presión fiscal en su jurisdicción sería bajo su responsabilidad y la recaudación extra le correspondería a ella en exclusiva.⁷⁴

Tabla 6. Impacto de los ajustes fiscales en el IP

Propuesta de cambios	Recaudación adicional (en millones de euros de 2019)
Lucha contra la evasión fiscal (activos financieros localizados en paraísos fiscales y aplicación indebida de la exención para empresa familiar) y valoración a precios de mercado de los activos sujetos a tributación	2.222,4
Armonización fiscal dentro de España (régimen común), fijando un límite mínimo de tributación*	574,1
TOTAL	2.796,5

* En la práctica, eso supone incluir la estimación de la recaudación de la CA de Madrid

Fuente: cálculos propios a partir de Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España de 2016. Véase la nota metodológica

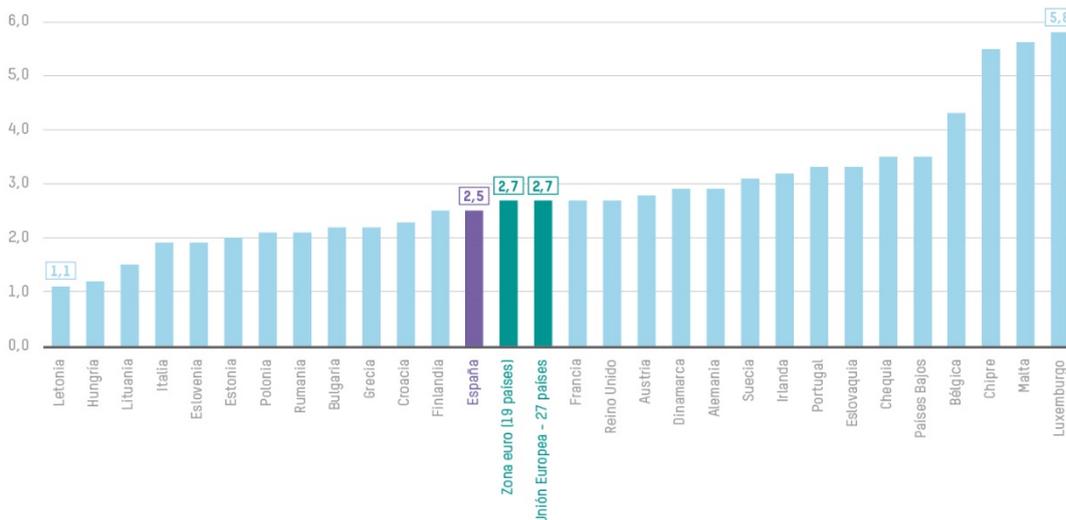
Para evitar mecanismos de elusión e incluso de evasión fiscal, la reforma debería consistir en una ampliación de la base, una elevación del mínimo exento y un tipo relativamente bajo, en concreto del 1%.⁷⁵ Tal reforma aseguraría la misma recaudación que la potencial actual.⁷⁶ Lo importante es que haciéndolo de esta manera la recaudación normativa de las CCAA tendería a aumentar (o debería hacerlo). Esa mayor recaudación supondría una disminución del Fondo de Suficiencia Global y, por tanto, mayor margen de maniobra por el lado del gasto para el gobierno central. Ciertamente, la aplicación de este ajuste no es inmediata, pero **si realmente queremos conseguir los objetivos redistributivos que justifican este impuesto, resulta necesaria una reforma en profundidad.**

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (IS)

En relación al resto de países europeos, los niveles de recaudación por el impuesto sobre sociedades sobre el PIB en España se encuentran ligeramente por debajo de la media. Apenas alcanzó el 2,5% del PIB, mientras que el promedio europeo superó el 2,7%. Estos registros son parecidos a los de países como Bulgaria o Croacia, economías mucho más pequeñas que la española y por debajo de los de Reino Unido y Francia, países donde las empresas obtienen niveles de beneficios respecto al PIB mucho más pequeños.

Gráfico 17. Recaudación del IS en España y resto de países europeos, 2018

En porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los *Main national accounts tax aggregates* de EUROSTAT

En 2018 la recaudación tributaria del impuesto sobre sociedades (IS) alcanzó los 24.838 millones de euros, aproximadamente 12 de cada 100 euros del total de ingresos tributarios manejados por la AEAT. Este nivel de recaudación supone aproximadamente la mitad de lo recaudado en 2007, año en que se alcanzó el máximo de recaudación (44.823 millones de euros) y cuando este impuesto suponía 22 de cada 100 euros de ingresos.

Más allá de los vaivenes económicos, que acaban determinando el resultado de las empresas y, por tanto, el nivel de impuestos a pagar, un análisis detallado refleja una creciente desconexión entre la generación de beneficios de las empresas y su contribución al impuesto de sociedades.

Gráfico 18. Recaudación del IS en España, 1995-2018

Volumen en términos reales, escala de la izquierda y en proporción sobre total de ingresos tributarios, escala de la derecha



Fuente: elaboración propia a partir de la IART 18 de la AEAT.⁷⁷

Durante el último ejercicio, el incremento en la aportación fiscal de las empresas fue sensiblemente menor que la de los resultados contables positivos reportados a Hacienda. Mientras el resultado positivo total que las empresas declararon se incrementó en un 12,9%, la recaudación en el impuesto de sociedades aumentó un 7,3%. Los beneficios suben con mayor intensidad que los impuestos. Si ampliamos la mirada, en el año 2000, las empresas aportaban un 21,4% de su resultado contable al impuesto sociedades. En 2018 sólo el 9,9%.

Gráfico 19. Evolución de la proporción entre la recaudación del Impuesto de Sociedades y el resultado contable positivo reportado por las empresas, 2000-2018

En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de la IART 18 de la AEAT.⁷⁸

Varios elementos explican esta creciente desconexión, haciendo que las empresas cada vez aporten una menor proporción de sus resultados a las arcas del Estado. Por

UN ANÁLISIS DETALLADO REFLEJA UNA CRECIENTE DESCONEXIÓN ENTRE LA GENERACIÓN DE BENEFICIOS DE LAS EMPRESAS Y SU CONTRIBUCIÓN AL IS

un lado, **España, al igual que el resto de países de nuestro entorno, se ha sumado a las dinámicas de carrera a la baja en la tributación empresarial y que han supuesto una importante rebaja de los tipos nominales de este impuesto.** Los bajos tipos del IS siguen siendo utilizados por los países como uno de los principales reclamos para atraer capital internacional, especialmente entre las economías más pequeñas⁷⁹ a pesar de los múltiples análisis que reflejan que no es un elemento determinante del clima de inversión. Así, entre las modificaciones legislativas más relevantes en el diseño del IS en España durante la última década destaca la reducción de 10 puntos porcentuales del tipo legal máximo del impuesto, pasando del 35% en 2006 al 25% actualmente en vigor.

En comparación con las grandes economías del área del euro —Francia, Alemania e Italia— el tipo vigente del 25% se encuentra claramente por debajo (9,4, 5,2, y 2,8 puntos porcentuales, respectivamente).⁸⁰ Otra reforma importante ha sido la eliminación del sistema de diferentes tipos impositivos en función del tamaño empresarial.

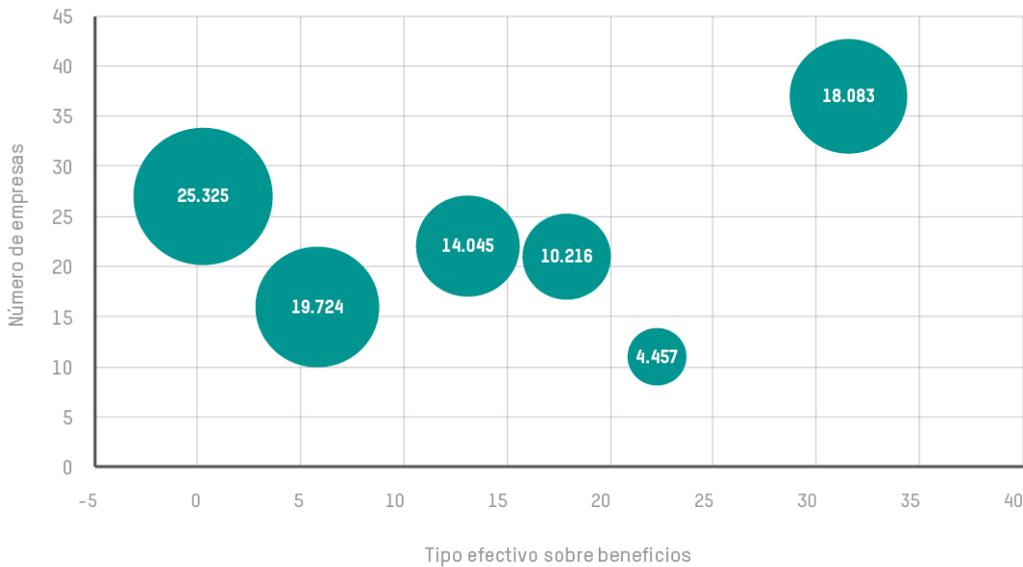
Un elemento clave para conocer mejor la baja aportación de este impuesto a las arcas públicas requiere reconocer y analizar aquellos elementos que transcurren entre la definición del resultado contable positivo y la cuota líquida, o la cantidad final de impuestos pagados. Este conjunto de elementos lo conforman diferentes bonificaciones y deducciones por doble imposición sobre la cuota, la compensación de bases negativas de periodos anteriores o las deducciones por inversiones y para incentivar determinadas actividades. Todos ellos acaban haciendo que el diseño de este impuesto se parezca a un queso gruyere, lleno de posibilidades para reducir la factura fiscal a la que se enfrentan las empresas. De acuerdo con las Memorias elaboradas para complementar los Presupuestos Generales de Estado, tan sólo **los beneficios fiscales en el IS alcanzaron los 3.453 millones de euros en 2018**, representando el 0,3% del PIB y el 14% de la recaudación de este tributo.⁸¹

Muchos analistas inciden en justificar esta caída en la aportación del IS a las arcas del Estado no tanto por una bajada de la presión efectiva sobre las empresas, sino porque la gran empresa española genera una parte creciente de sus beneficios fuera de España, especialmente desde la crisis. Las exenciones por doble imposición en el IS, incluyendo el ajuste del Régimen de entidades de tenencia de valores extranjeros, superaron en 2016 los 105.000 millones de euros. Tan sólo por este ajuste, la base imponible se ve reducida en un 53,2% respecto al resultado contable positivo.

Sin embargo, gracias a la reciente publicación por parte de la Agencia Tributaria de la información país por país, sabemos que las 134 multinacionales españolas que en 2016 contaban con una facturación anual de más de 750 millones de euros pagaron ese año en todo el mundo 11.594 millones de euros por el Impuesto sobre Sociedades. En promedio, esto supuso un 12,6% de su beneficio neto global, que alcanzó los 91.849 millones de euros.⁸² Este tipo efectivo se encuentra más de 12 puntos por debajo del tipo nominal (que se encuentra en el 25%, 30% en el caso de entidades de crédito y petroleras).

Pero ese tipo efectivo promedio esconde realidades escandalosas. Así, por ejemplo, **27 de estas multinacionales, con un beneficio neto superior a los 25.300 millones (el 27,5% de lo obtenido por las 134) tan sólo pagaron 65 millones en impuestos en todos los países donde habían operado.** Esta tributación representa un tipo efectivo casi nulo, del 0,3%, respecto del beneficio neto. Otras 16 multinacionales — con 19.724 millones de euros de beneficios— apenas pagaron un 5,8%. En conjunto, el 44% de los beneficios obtenidos en el exterior por estas empresas (más de 413.000 millones de euros) tributaron por debajo del 10%.

Gráfico 20. Las multinacionales españolas en el exterior, 2016
 Tamaño de las burbujas en función del beneficio en millones de euros



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT.⁸³

Tan sólo 37 multinacionales, con unos beneficios de 18.083 millones de euros (un 5% de los beneficios totales) tributaron por encima del 25%.

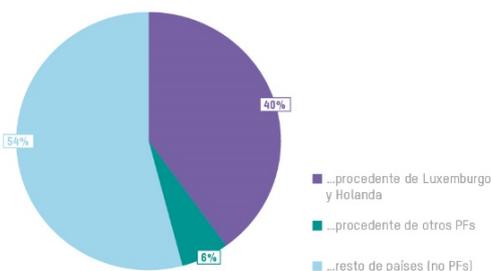
Sabemos que lo que pagan dista mucho de lo que cabría esperar, pero el problema es aún más grave, pues no sabemos exactamente en qué jurisdicciones se pagan estos impuestos, ni si realmente los beneficios generados se justifican por la actividad real o responden a una planificación fiscal agresiva gracias a que las empresas pueden trasladar beneficios artificialmente hacia paraísos fiscales u otras jurisdicciones de baja fiscalidad.

Lo que sí sabemos es que las principales empresas españolas tienen hasta 805 filiales en paraísos fiscales.⁸⁴ **Estimaciones recientes elaboradas por expertos calculan que el desvío de beneficios empresariales hacia paraísos fiscales le cuesta a las arcas públicas el equivalente al 13% de la recaudación del IS.** Hablamos de pérdidas fiscales por valor de 3.500 millones de euros, considerando que hasta 14.140 millones de euros en beneficios se estarían desviando hacia todo tipo de paraísos fiscales, en lugar de ser declarados y tributar en nuestro país. Los paraísos fiscales dentro de la propia UE (como Holanda, Irlanda o Luxemburgo) supondrían el 80% de este total.⁸⁵

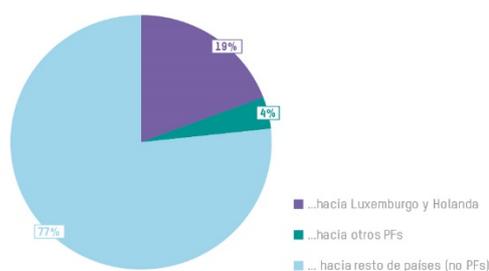
LAS PRINCIPALES EMPRESAS ESPAÑOLAS TIENEN HASTA 805 FILIALES EN PARAÍOS FISCALES

Gráfico 21. Inversión Extranjera Directa a y desde los Paraísos fiscales, 2018
 En porcentaje sobre el total

IED hacia España, 2018 (en % sobre el total)



IED de España, 2018 (en % sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de las Estadísticas de Inversiones Exteriores: DataInvex⁸⁶

Más allá de las empresas del IBEX, la exposición de España a este tipo de territorios resulta muy notable. En 2018, la inversión que llega a España desde los 15 paraísos fiscales más agresivos del planeta (Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Hong Kong, Singapur o Bermudas, entre otros) se volvió a disparar un 82,1% (pasando de 12,5 a 22,8 millones de euros). **Casi la mitad (un 48,7%) de la inversión extranjera directa (IED) que llega a nuestro país lo hace a través de algún paraíso fiscal, con Holanda y Luxemburgo a la cabeza (el 42,5% del total de la IED).** Uno de cada cuatro euros que salen como inversión desde España (un 24,3%) lo hacen también a un paraíso fiscal, casi un 40% más que el año anterior. Sin un Pacto de Estado contra el fraude y la evasión fiscal, será difícil cerrar de forma sensata el déficit fiscal o mejorar la vida del conjunto de la ciudadanía.

Propuesta de reforma

Con el objetivo de hacer frente a estas debilidades del IS y aumentar su capacidad para generar ingresos, a continuación, proponemos una serie de cambios en los ajustes extracontables que acaban determinando la base imponible de este impuesto.⁸⁷ Estos cambios suponen tanto ajustes internos como externos. Los primeros consideran cuestiones relacionadas con la propia normativa nacional del impuesto, mientras que los segundos pretenden poner coto a la fiscalidad empresarial que, por razones fiscales y no por motivos económicos, acaba en países de baja tributación. En concreto, en territorios calificados como paraísos fiscales de acuerdo, exclusivamente, con la normativa española.

En su conjunto, estas medidas supondrían un aumento en la recaudación cercano a los 4.050 millones de euros.

Tabla 7. Impacto de los ajustes internos y externos en el IS

Propuesta de cambios	Recaudación adicional (en millones de euros de 2019)
<i>Ajustes internos</i>	
...ajuste por doble imposición interna e internacional	3.426,03
...eliminación de la reducción por intangibles	94,43
...eliminación del régimen para entidades de tenencia de valores extranjeros	320,11
<i>Ajustes externos</i>	
...lucha contra los paraísos fiscales	209,75
TOTAL	4.050,32

Fuente: cálculos propios a partir de la Memoria de la Administración Tributaria del año 2016, Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica. Véase la nota metodológica.

De entre los ajustes internos, los cambios propuestos se aplicarían sobre: la exención por doble imposición interna e internacional, la reducción por ingresos procedentes de determinados activos intangibles (“patent box”) y el régimen especial de entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE). A continuación, se detallan estos cambios de manera concreta.

El ajuste por doble imposición interna e internacional se aplica sobre los dividendos y las plusvalías derivadas de las ventas de acciones siempre que se cumplan determinados requisitos relacionados con tener una participación mínima durante un tiempo mínimo determinado. Además, en el caso de la doble imposición internacional, se exige que procedan de entidades que tributen en un IS con un tipo nominal de al menos el 10%, y que no lo hayan hecho en un país reconocido por la legislación española como “paraíso fiscal”.⁸⁸ El ajuste, en definitiva, significa que estas rentas están totalmente exentas, bajo el argumento de que ya habrán tributado en el ámbito de otra sociedad española o extranjera. En 2015, el importe de las disminuciones del

resultado contable derivado de esta exención superó los 210.000 millones de euros, cifra indicativa de su gran importancia.

Puesto que el tipo efectivo realmente soportado puede distar sensiblemente del tipo nominal del impuesto como consecuencia de tratamientos fiscales especiales como deducciones o bonificaciones, parte de este ajuste puede esconder ciertas prácticas de elusión fiscal internacional. Ante la falta de información que nos permita determinar cuáles de estas prácticas se ajustan al propósito de la ley y cuáles de ellas son el resultado de elusión fiscal, una primera propuesta, relativamente modesta, consiste en limitar la aplicación de la exención al 90% de las rentas, tanto en el supuesto de dividendos como de plusvalías, y que procedan de otras entidades nacionales o internacionales. Por tanto, se mantendría el mismo tratamiento a la doble imposición interna e internacional, cumpliendo con la normativa comunitaria de no discriminación.⁸⁹ Únicamente la aplicación de esta limitación supondría que el importe a minorar del resultado contable disminuiría en cerca de 22.000 millones de euros.

Para estimar el impacto recaudatorio que implicaría aplicamos el tipo medio del impuesto de 2015, un 25,19%,⁹⁰ y ponderamos, a su vez, por el peso que las bases imponibles positivas declaradas tienen sobre el importe total de bases imponibles, positivas y negativas, un 62% (aunque el resultado fiscal sea mayor, al reducir el importe de la minoración, no necesariamente se tributa al haber sociedades que tienen pérdidas). La recaudación total adicional que estimamos que se podría obtener asciende a 3.426 millones de euros.

En los casos de la reducción por intangibles y del régimen para entidades de tenencia de valores extranjeros se propone su eliminación, al ser regímenes especiales que también ofrecen algunos otros países y que se tiene la sospecha de que dan lugar a prácticas de elusión fiscal. Esta eliminación daría lugar a un aumento en la base imponible de 605 y 2.053 millones de euros, respectivamente. Aplicando el mismo criterio anteriormente expuesto para el ajuste por doble imposición obtenemos un aumento en la cuota del impuesto de 94 y 320 millones de euros, respectivamente.

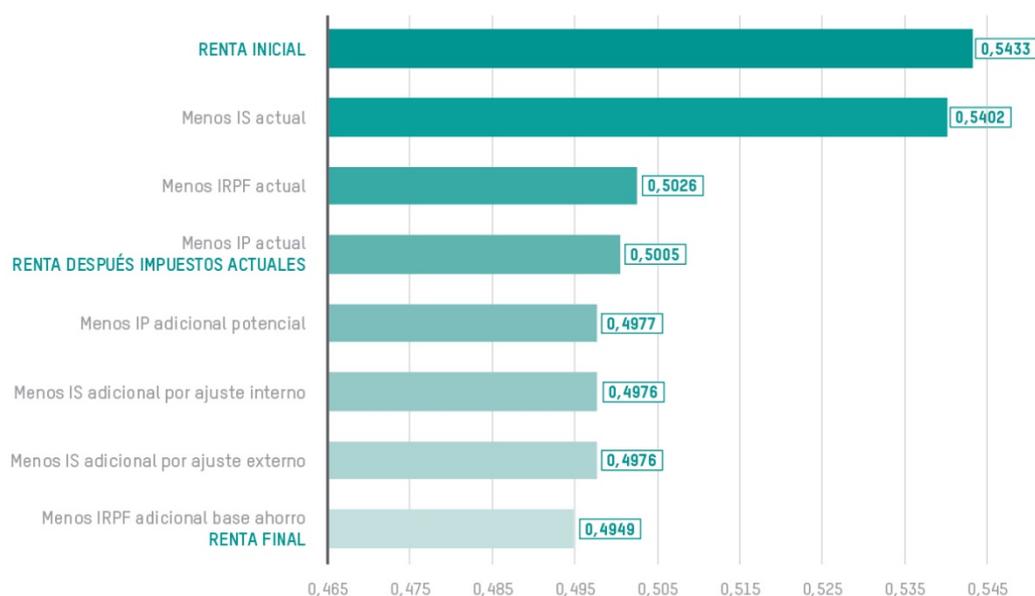
Por otro lado, **la recaudación del impuesto también puede aumentar si tributaran en España beneficios que, de manera artificial, se estima que se transfieren hacia países de baja tributación.** En concreto, hacia territorios calificados como paraísos fiscales de acuerdo, exclusivamente, con la normativa española.⁹¹ Estos los denominamos ajustes externos. Para estimar su impacto utilizamos la información que Tørsløv, Wier, y Zucman (2019) ofrecen sobre los beneficios que las multinacionales transfieren desde países de alta tributación hacia paraísos fiscales.⁹² En el caso de España, estiman que la recaudación total que se pierde por estas prácticas en 2016 asciende a 3.354,2 millones de euros.⁹³ Ahora bien, en su definición de paraíso fiscal estos autores incluyen algunos países de la UE o Suiza, los cuales no están considerados como paraísos fiscales de acuerdo con la legislación española. Por este motivo, en nuestro ajuste únicamente tenemos en cuenta los demás paraísos fiscales, por lo que el importe del ajuste externo asciende a 209,75 millones de euros, una vez convertidas las cifras a euros de 2019.⁹⁴

IMPACTO DE ESTOS AJUSTES EN LA PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Los ajustes considerados en esta propuesta supondrían un aumento de la progresividad en su conjunto, aumentando la capacidad del sistema tributario para reducir la desigualdad. En conjunto, como refleja el gráfico 23, estos ajustes fiscales reducen el índice de Gini en un 1,53% si comparamos el punto de llegada (0,4949) con el valor del índice en el punto de partida (0,5005, Gini sobre la renta después de impuestos actuales). En ausencia de estos ajustes el sistema impositivo consigue una reducción del índice de Gini del 7,88%, mientras que con los ajustes propuestos la reducción es mayor, llegando a ser del 8,91%.⁹⁵

La renta inicial es la corregida, al haber imputado, si corresponde, a cada contribuyente el IS (primera barra). La segunda barra es la anterior menos la imputación del IS, desde el punto de vista del contribuyente. Por lo tanto, comparando entre la primera y la segunda, implícitamente, obtenemos el impacto redistributivo del IS actual. La tercera barra es la segunda menos la cuota líquida de IRPF, de manera que el paso de la segunda a la tercera permite inferir el impacto redistributivo del IRPF actual que, con diferencia, es el más potente (reduce el índice de Gini en aproximadamente un 7%).⁹⁶ Y así sucesivamente. En resumidas cuentas, el gráfico muestra el impacto de cada ajuste sobre la reducción de la desigualdad.

Gráfico 22. Impacto redistributivo (acumulativo) de los ajustes fiscales propuestos, medido a través del índice de Gini

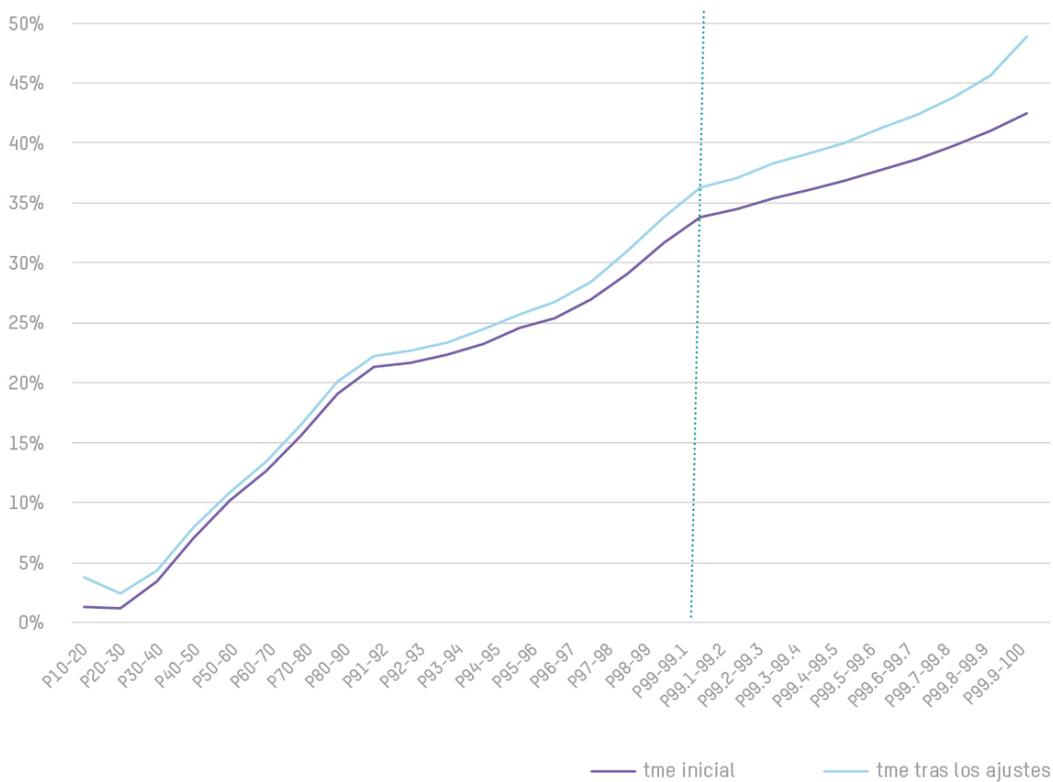


Fuente: cálculos propios a partir de las diferentes fuentes de cada impuesto. Véase la nota metodológica

El impacto redistributivo final depende de la progresividad de los ajustes propuestos, así como del importe financiero total de cada uno de ellos. Combinando ambos factores, los ajustes con más capacidad redistributiva son los provocados en el IRPF y en IP, de la misma magnitud (en cada caso la reducción de Gini es de 0,0027), mientras que los ajustes por IS inciden muy poco en la capacidad redistributiva.

De manera más detallada, podemos observar el impacto que estos ajustes tienen en función del nivel de renta (aproximada por grupos en función de su base liquidable en percentiles). En el gráfico 24 se puede observar cómo aumenta la progresividad en todo el conjunto de la distribución.

Gráfico 23. Progresividad antes y después de la propuesta de ajustes fiscales⁹⁷



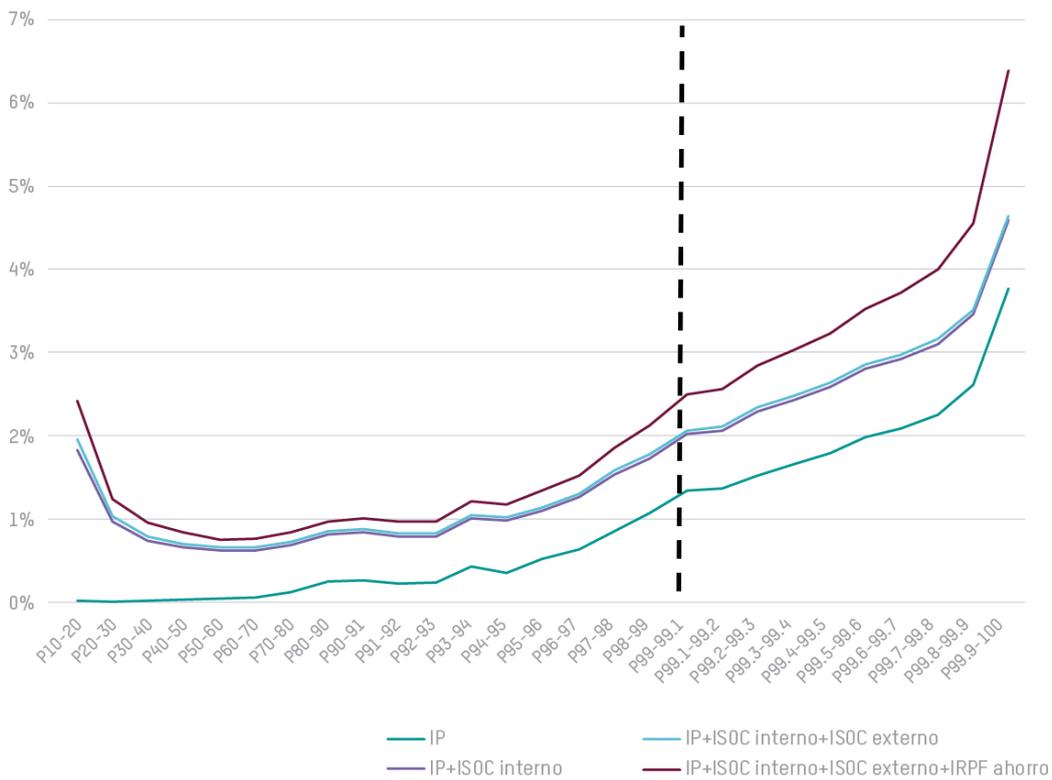
Fuente: cálculos propios a partir de las diferentes fuentes de cada impuesto. Véase la nota metodológica

La línea azul nos muestra esta nueva relación entre la presión impositiva efectiva soportada de acuerdo con el nivel de renta (es decir, el tipo medio efectivo de los tres impuestos considerados de acuerdo con la capacidad económica). Como se puede observar la progresividad es mucho mayor para el 1% de los declarantes con mayor capacidad económica (a partir de la línea discontinua vertical) y ésta aumenta aún más a raíz de los cambios fiscales. Como resultado la presión fiscal efectiva máxima (es decir, la soportada en promedio por el 0,1% de los contribuyentes con más renta) queda justo por debajo del 50%. Asimismo, se observa un repunte de la presión fiscal de los declarantes situados en los dos primeros deciles. Ello se debe al hecho de suponer que la incidencia del IS se reparte a partes iguales entre accionistas y trabajadores, lo cual es especialmente gravoso para ese grupo de declarantes con bajos niveles de ingresos. En todo caso, dado que su base liquidable corregida es muy baja, en valor absoluto estamos hablando de aumentos impositivos del orden de unos 40 euros/año.

De manera más detallada, el gráfico 25 muestra los aumentos observados en los tipos medios efectivos (en puntos porcentuales) por cada propuesta de cambio en relación a cada impuesto y de manera acumulada. El mayor impacto se observa por los cambios propuestos en el IP. Así, por ejemplo, **para el 0,01% de los declarantes con mayor base liquidable, el ajuste vía este impuesto supondría un incremento de su tme de hasta 4 puntos porcentuales.** Obviamente, tales aumentos implican que son contribuyentes con elevados niveles de riqueza neta, de tal manera que, en ningún caso, los tipos efectivos sobre la riqueza superarían el 1%. En comparación con ese impacto, y si seguimos fijándonos en el 0,01%, el incremento final es de 6 puntos porcentuales, repartiéndose esos dos puntos porcentuales adicionales (6%-4%) a partes iguales entre el ajuste fiscal en IS (mucho más importante por su cuantía el interno) y en IRPF.

Gráfico 24. Descomposición del incremento en el tipo medio efectivo acumulado por instrumento a causa de los ajustes fiscales propuestos

En puntos porcentuales



Fuente: cálculos propios a partir de las diferentes fuentes de cada impuesto. Véase la nota metodológica

NOTA METODOLÓGICA

Para estimar el cálculo del impacto en términos de aumento de recaudación y de la progresividad del sistema tributario de los ajustes fiscales se han utilizado diferentes fuentes de datos:

- Para los ajustes en el impuesto sobre el patrimonio (IP) se ha utilizado la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España de 2016
- Para los ajustes en el impuesto sobre sociedades (IS) se ha utilizado la Memoria de la Administración Tributaria correspondiente a 2016 del Ministerio de Hacienda
- Para los ajustes del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se ha utilizado la muestra del IRPF 2015 del Instituto de Estudios Fiscales

Estos tres impuestos son directos, periódicos y de naturaleza personal.

Para realizar las simulaciones y estimar el impacto de las reformas se ha construido un modelo que tiene en consideración los siguientes aspectos:

- 1) La unidad contribuyente considerada es el individuo, de acuerdo con la normativa impositiva. Por tanto, la carga impositiva adicional por cada impuesto se relativizará respecto de la renta de éste al calcular el tipo medio después de los ajustes, y que se comparará con el inicial para inferir el impacto sobre la progresividad.
- 2) Para calcular los tipos medios, partimos del concepto de capacidad económica que se quiere gravar en el IRPF, es decir, la base liquidable. Al tener España un impuesto pseudo-dual, se han agregado la base liquidable general más la base liquidable del ahorro para disponer de la base liquidable.
- 3) Para imputar la carga impositiva del IS, en el caso del impuesto actual, no se ha realizado supuesto especial alguno sobre quién paga el impuesto: el impuesto sobre sociedades grava los beneficios que los accionistas obtienen a través de sociedades y, por tanto, toda la carga tributaria se debe imputar a dichos accionistas, que son el sujeto pasivo legal. El impacto derivado de la incidencia económica del impuesto ya habrá quedado reflejado en las remuneraciones (netas de IS) de accionistas y de trabajadores. Para ello, se ha calculado cuánto imputar a cada declarante en función de las fuentes de renta de los accionistas: dividendos y ganancias patrimoniales. Desafortunadamente, los micro-datos no diferencian por tipología de ganancia, por ejemplo, las derivadas de acciones de las derivadas de inmuebles. Para solventarlo se ha calculado por contribuyente del IRPF, utilizando los correspondientes factores de elevación poblacional, la proporción de dividendos declarada por cada uno sobre el total declarado y, a partir de ese porcentaje, se ha imputado la recaudación obtenida por el impuesto de sociedades en 2015.
- 4) Para imputar la carga impositiva del IP, dada la existencia de un mínimo exento en el impuesto, se ha identificado quiénes son contribuyentes potenciales del impuesto. Una vez identificados, como en el caso anterior, se ha procedido a imputar la recaudación del IP en 2015 en base a la proporción de riqueza neta que cada contribuyente de IP posee sobre el total de riqueza neta. Para aproximar la riqueza neta de cada contribuyente, se ha capitalizado la suma de sus rendimientos netos del capital mobiliario (a integrar en la base del ahorro), de las ganancias patrimoniales (de nuevo, a integrar en la base del ahorro) y de sus rendimientos netos del capital inmobiliario más las imputaciones de renta (a integrar en la base general) identificados en la muestra del IRPF.
- 5) A partir del concepto fiscal de base liquidable corregida, se ha calculado la renta inicial y se han restado las cuotas líquidas correspondientes al IRPF, la imputación del IS y al IP. La suma de estas cuotas refleja la presión fiscal inicial.
- 6) Esta presión fiscal irá aumentando según la tipología de contribuyente (agrupados por deciles o por percentiles) por los aumentos propuestos de presión fiscal en cada uno de esos tres impuestos. Por tanto, a la renta después de los impuestos actuales le restamos las cuotas adicionales derivadas de los aumentos y obtenemos la renta final. La presión fiscal de llegada es la suma de la presión inicial más los aumentos, cuya naturaleza resta todavía pendiente de explicar.

El cálculo de la recaudación adicional y el impacto distributivo de estos ajustes ha sido elaborado por los economistas José María Durán-Cabré y Alejandro Esteller-Moré de *l'Institut d'Economia de Barcelona*.

Se puede acceder a más detalles de la metodología y una descripción del cálculo más detallada, en el documento 'Cálculo y análisis del impacto de ajustes tributarios en España', disponible en: <https://oxfam.box.com/s/yw9ewo6vs6wxyk6jo7wt2scsnay87otc>

NOTAS

- ¹ El precio de la desigualdad: El 1% de población tiene lo que el 99% necesita.
- ² Fuente: Eurostat. No se tienen en cuenta las prestaciones sociales.
- ³ España reduce la pobreza relativa gracias a transferencias públicas y excluyendo pensiones en un 15,11%; la UE lo hace en un 19,86%. Fuente: Eurostat. Pensiones excluidas. Año 2018. Disponible antes de transferencias: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li10&lang=en y pobreza tras ellas: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- ⁴ Cálculos realizados a partir de datos de Eurostat (*Main national accounts tax aggregates*) considerando el peso sobre PIB de los impuestos (impuestos a la producción e importaciones, impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., e impuestos de capital) excluyendo las contribuciones sociales netas.
- ⁵ Cálculos en términos reales realizados a partir de la información provista por la Agencia Tributaria en el Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2018, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ⁶ Cálculos realizados a partir de la información provista por la Agencia Tributaria en el Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2018.
- ⁷ La imposición directa incluye el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y las Cotizaciones Sociales. Los impuestos indirectos incluyen el IVA, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD), los impuestos especiales y el impuesto sobre las primas de seguros.
- ⁸ En términos brutos, este coste se estima en 8.460 millones de euros. La propuesta en detalle puede encontrarse en: 'La hora de rescatar a las personas I'
- ⁹ Cálculos realizados a partir de datos de EUROSTAT (*Main national accounts tax aggregates*) considerando el peso sobre PIB de los impuestos (impuestos a la producción e importaciones, impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., e impuestos de capital) excluyendo las contribuciones sociales netas.
- ¹⁰ Cálculos en términos reales realizados a partir de la información provista por la Agencia Tributaria en el Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2018, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ¹¹ Cálculos realizados a partir de la información provista por la Agencia Tributaria en el Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2018.
- ¹² AIREF. (2017). ¿Por qué ha disminuido la respuesta de los ingresos fiscales al ciclo económico? FOCO ECONÓMICO 1/17, 7 de Agosto 2017, disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-09-1-FocoEconomico-2017.pdf>
- ¹³ Estos datos consideran los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria.
- ¹⁴ Informe anual de recaudación tributaria 2018. Disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ¹⁵ En su conjunto, la Agencia Tributaria (AEAT) estima que estos cambios normativos supusieron una pérdida neta de 7.145 millones de euros en la recaudación tributaria. El tercer elemento identificado para explicar la caída de recursos tiene que ver con el impacto negativo de resultados de otros ejercicios, especialmente en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades (Informe anual de recaudación tributaria, año 2009).
- ¹⁶ Informe anual de recaudación tributaria 2013. Disponible en: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2013/IART_13.pdf. Entre las principales medidas tributarias durante este periodo destacan: la eliminación de la deducción de los 400 euros en el IRPF (en 2010), los aumentos de tipos del IVA (del 16% y 21% para el tipo general y del 6% y 10% para el tipo reducido, en 2010 y 2012), la subida de los impuestos especiales (años 2010 y 2012), el gravamen complementario en el IRPF (año 2012) y el aumento de los pagos fraccionados en el Impuesto de Sociedades (año 2012). Más información en: <https://nadaesgratis.es/rubio-ramirez/consolidacion-fiscal-hasta-2016>
- ¹⁷ Informe anual de recaudación tributaria 2018. Disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ¹⁸ Un 36,9%, es decir, 30,3 puntos porcentuales del incremento del 82% experimentado.
- ¹⁹ De acuerdo con los *Annual Sector Accounts* de Eurostat, los Ingresos distribuidos por las empresas (tanto financieras como no financieras) en España pasaron de algo más de 56.000 millones de euros en 2007 a 72.000 millones en 2009.
- ²⁰ Cabría esperar que los ingresos tributarios generados durante esta fase de creación de empleo hubiesen sido mucho mayores si el empleo creado no fuese tan precario. De acuerdo con FOESSA (2019): "a precariedad está incrustada en el mercado de trabajo español, pues durante las épocas de bonanza no baja del 25%, y en las de crisis supera el 40%". Para más información, véase FOESSA. (2019). Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. Tasa de precariedad sobre el total de activos calculada por Martínez Pastor (2019) a partir de la EPA.
- ²¹ Mientras que en 2009 los gastos derivados de las prestaciones por desempleo ascendieron a 32.365 millones de euros, esta partida se redujo hasta alcanzar los 18.402 millones en los presupuestos generales del Estado de 2019. Pascual Cortés, R. (9 febrero 2018). El gasto en desempleo se redujo otro 6% en 2017, hasta 17.474 millones. Cinco Días. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/09/midiner/1518170484_755170.html
- ²² Datos del Banco de España disponibles en: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html
- ²³ Respecto al promedio de la OCDE, en España existen más puestos de trabajo con alto riesgo de automatización (<http://www.oecd.org/spain/Employment-Outlook-Spain-ES.pdf>).
- ²⁴ Véase David López-Rodríguez y Cristina García Ciria. (2018). Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea. Banco de España Documentos Ocasionales N.º 1810. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/18/Fich/do1810.pdf>
- ²⁵ Entre 2007 y 2009, la tasa de desempleo en España pasó del 8,2% al 17,9%. En promedio, en la UE de los 28 pasó del 7,2% al 8,9%. Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_and_beyond
- ²⁶ El subempleo considera a aquellas personas asalariadas a tiempo parcial que desean trabajar más horas de las que figuran en sus contratos o que declaran tener esa jornada reducida porque no han encontrado un trabajo a tiempo completo. De acuerdo con OECD. (2019). The future of work, Employment Outlook 2019 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9ee00155-en/index.html?itemId=/content/publication/9ee00155-en>, mientras la media de subempleo de la OCDE se sitúa en torno al 5,4% del total de asalariados, en España este registro se sitúa en el 11,6%. Tan sólo Italia presenta tasas superiores, con un 12,2%. De acuerdo con diferentes estimaciones, la economía sumergida en España pasó de representar el 14,3% del PIB en 2008, al 23% a finales de 2012 (S. Lago Peñas (director). (2018). Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?, FUNCAS, junio – 2018. Disponible en: <https://www.funcas.es/Publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=5-04095>)
- ²⁷ Para más detalle sobre estas medidas puede consultarse el Informe anual de recaudación tributaria tanto de 2008 como de 2009.
- ²⁸ Siguiendo la metodología utilizada por EUROSTAT, se consideran los impuestos a la producción e importaciones, los impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., los impuestos de capital, las contribuciones a la seguridad social y se restan las transferencias de capital del gobierno general a sectores relevantes que representan impuestos y contribuciones sociales evaluados pero que es poco probable que se recauden (véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10190755/2-30102019-AP-EN.pdf/68739572-f06a-51e4-3a5b-86e660a23376>).

- ²⁹ Información sobre el PIB disponible en: <https://europa.eu/Wn99TK>
- ³⁰ Incluye los impuestos a la producción e importaciones, los impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., y los impuestos de capital.
- ³¹ Los impuestos esperados per cápita en España (6.923,8 euros) son el resultado de aplicar la línea de tendencia (0,3077 x PIB per cápita - 993,35) al PIB per cápita observado en España (25.730,0 euros). Los impuestos per cápita recaudados ascienden a 5.924,4 euros. La diferencia, por tanto, entre lo esperado y lo efectivamente recaudado (6.923,8 - 5.924,4) asciende a -999,4 euros per cápita. Si consideramos una población estimada en 46.658.447 de personas, el montante total de ingresos tributarios esperado ascendería a 46.628.402.243,6 euros, un 3,88% del PIB (valorado en 1.200.521.841.310,0 euros).
- ³² Oxfam y DFI. (2018). Commitment to Reducing Inequality index database. <http://www.inequalityindex.com/> Informe disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620553/rr-commitment-reducing-inequality-index-2018-091018-en.pdf>
Para más información sobre la metodología: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620553/rr-commitment-reducing-inequality-2018-091018-methodology-en.pdf>
- ³³ La imposición directa incluye el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y las Cotizaciones Sociales. Los impuestos indirectos incluyen el IVA, el ITPAJD, los Impuestos Especiales y el Impuesto sobre las Primas de Seguros.
- ³⁴ De acuerdo con el cuarto informe del Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles de FEDEA <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-36.pdf>
- ³⁵ Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-36.pdf>
- ³⁶ Zubiri, I. (2018). Tendencias fiscales en la Unión Europea: Situación e implicaciones para España. FUNCAS, papeles de Economía Española. Disponible en: https://www.funcas.es/publicaciones/viewarticulo_PDF.aspx?IdArt=23634
- ³⁷ Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-36.pdf>
- ³⁸ Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- ³⁹ Los impuestos especiales incluyen aquellos tributos sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre la cerveza, sobre productos Intermedios, sobre los hidrocarburos, las labores del tabaco y el carbón.
- ⁴⁰ Informe de recaudación tributaria 2018, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ⁴¹ Datos de contabilidad nacional anual del INE, disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&id=1254735576581
- ⁴² Taxation Trends in the European Union Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2019 Edition https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2019.pdf Datos disponibles en: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en
- ⁴³ El acuerdo, titulado *Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España*, puede encontrarse aquí: <https://ep00.epimg.net/descargables/2019/12/30/87348523b35b92d92f5702e3cc84d950.pdf>. Las propuestas en materia tributaria se pueden encontrar a partir de la página 44.
- ⁴⁴ En términos brutos, este coste se estima en 8.460 millones de euros. La propuesta en detalle puede encontrarse en: 'La hora de rescatar las personas I'
- ⁴⁵ En términos nominales, los ingresos por este impuesto alcanzaron los 82.858 millones de euros, datos de la Agencia Tributaria https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ⁴⁶ En promedio, el IRPF en los países de la OCDE pasó de 14 tramos en 1981, a 6 en 1990, y en la actualidad se ha estabilizado en torno a los 5 tramos (véase OCDE (2017b). Taxing Wages 2017, OECD Tax Statistics 2017, OECD Online Databases.)
- ⁴⁷ J. Viñas. (2018, 8 abril). *El IRPF cumple 40 años: así ha evolucionado el impuesto que cambió España*. Cinco Días, disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/04/06/midinerol/1523009082_029212.html
- ⁴⁸ Estos tipos son el resultado de sumar los tipos estatal y autonómico, que varían en función de cada Comunidad Autónoma. Como resultado, el tipo máximo del IRPF varía entre el 43,5% observado en la Comunidad de Madrid y el 48% observado en otras como Cataluña, Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria y Andalucía. En promedio, este tipo máximo se encuentra en el 46,5%. J. Portillo. (2019, 7 octubre). Los madrileños pagan el tipo medio de IRPF más alto pese a tener el impuesto más bajo. Cinco Días, disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/10/04/midinerol/1570207718_654795.html
- ⁴⁹ Esta disminución del tipo máximo, que fue muy intensa en los años ochenta, siguió, aunque con menor intensidad durante la década de los 90 y la primera década a principio de siglo, hasta el estallido de la crisis. Entonces, la necesidad de corregir los importantes desequilibrios fiscales mediante un incremento de los ingresos motivó un alza en los tipos máximos. De hecho, el tipo máximo aumentó nueve puntos porcentuales entre 2010 y 2014, pasando del 43% al 52%. Este aumento situó a España entre las economías con tipos máximos más altos, similar al de los países nórdicos o los Países Bajos.
- ⁵⁰ El IRPF es un impuesto que está parcialmente cedido a las comunidades autónomas y por tanto, los tipos aplicables a cada tramo de renta son el resultado de considerar tanto el tramo estatal y como el tramo autonómico. De esta manera, en función del lugar de residencia el tipo máximo variará.
- ⁵¹ Con el objetivo de poder comparar los diferentes países, el tipo máximo aquí recogido para España es el correspondiente al presente en la Comunidad Autónoma de Madrid.
- ⁵² Disponible en: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en
- ⁵³ Italia y Australia presentan tramos respecto al salario medio parecidos, pero los tipos aplicados resultan superiores (47,2% y 47%, respectivamente). OCDE 'TaxDatabase: Table I.7 dataset' Datos de la OCDE disponibles en: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1#
- ⁵⁴ Tipo medio para un asalariado soltero y sin hijos, sobre un salario expresado como porcentaje del salario medio (67%, 100%, 133%, 167%). En 2018 este salario medio alcanzó los 26.922,7 euros anuales.
- ⁵⁵ OECD. (2019). Taxing Wages. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/taxing-wages-2019-124.htm>
- ⁵⁶ Como en numerosos países de nuestro entorno, el IRPF español es un impuesto pseudo-dual, donde las rentas del capital (excepto las inmobiliarias y las de actividades económicas y empresariales, en la parte atribuible al capital afecto) están gravadas a un tipo inferior al que tributan el resto de las rentas, típicamente las rentas del trabajo
- ⁵⁷ El tipo aplicable es el resultado de la suma del tipo estatal y el tipo autonómico.
- ⁵⁸ La equidad horizontal hace referencia a que individuos con la misma renta se enfrenten a la misma carga impositiva. La equidad vertical está estrechamente relacionada con la progresividad, de modo que los que perciben mayores rentas paguen más impuestos.
- ⁵⁹ De acuerdo con estimaciones de Branko Milanovic, a partir de datos del Luxembourg Income Study Database (LIS), el índice de gini de las rentas de capital se encuentra en torno al 0,9, mientras que el referido a las rentas del trabajo es de un 0,55. <https://twitter.com/BrankoMilan/status/1172548812684107776?s=20>
- ⁶⁰ Siguiendo la propuesta de Saez, E., S. Stantcheva. (2018). A simpler theory of optimal capital taxation, *Journal of Public Economics*, 162, 120-142.
- ⁶¹ A nivel práctico, conviene destacar que al ser éste un impuesto parcialmente cedido a las CCAA, parte de la recaudación extra para el Estado debería venir por una disminución del Fondo de Suficiencia Global. Este Fondo es uno de los recursos del sistema de financiación autonómica regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (LOFCA). Su objetivo es financiar las necesidades globales de las Comunidades de régimen común, junto a los tributos cedidos o la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. El Fondo de Suficiencia Global opera como recurso de cierre del sistema y su importe se calcula al restar a la necesidad global de financiación de cada Comunidad, su capacidad tributaria junto con la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- ⁶² *The Economist*. (2019, 3 Octubre). Wealth taxes have moved up the political agenda, disponible en: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/10/03/wealth-taxes-have-moved-up-the-political-agenda>
- ⁶³ IMF. (2013). Fiscal Monitor, October 2013: Taxing Times. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Taxing-Times>
- ⁶⁴ Estos totales y cálculos no consideran los ingresos por este tributo en País Vasco y Navarra.
- ⁶⁵ La Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales, en su dictamen anual del SAAD, calcula que con 415 millones aplicado sobre el nivel mínimo de financiación se crearían 16.000 puestos de trabajo y 68.000 dependientes adicionales serían

- atendidos. Para las cifras aquí incluidas, hemos aplicado un incremento lineal en empleos y dependientes aumentando la financiación disponible hasta los 1.112 millones.
- <https://www.directoresociales.com/images/Dec2019/INFO%20GLOBAL%20XIX%20DICTAMEN%20V2-2.pdf>
- ⁶⁶ Estadística de los declarantes del Impuesto sobre el Patrimonio, disponible en:
https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_impuesto_sobre_el_Patrimonio.shtml
- ⁶⁷ Este traslado de residencia se produce especialmente entre los grupos pertenecientes al 1% con las rentas más altas, véase: López, J. y F. Rodrigo. (2017). Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales, FEDEA Estudios sobre la Economía Española - 2017/28 Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-28.pdf>
- ⁶⁸ José M.^a Durán Cabré, Alejandro Esteller Moré. (2019) La reforma fiscal necesaria en *El futuro del sector público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*, L. Ayala, J. Loscos y R. Martínez (Coord.), IEF, en prensa, 2019.
- ⁶⁹ De acuerdo con las estimaciones de Alstadsæter, A., N. Johannesen y G. Zucman. (2018). Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality, *Journal of Public Economics*, 2018, 162: 89-100; el importe de depósitos y patrimonio de los españoles en el exterior es de más de 160.000 millones de euros. De estos, 144.000 millones estarían ocultos en paraísos fiscales.
- ⁷⁰ Viñas Coll, J. (13 marzo, 2018). El impuesto sobre el patrimonio, el tributo con mayor elusión fiscal. Cinco Días, disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/09/midiero/1520617134_527008.html Véase Durán-Cabré, José M., A. Esteller-Moré, M. Mas-Montserrat y L. Salvadori. (2019). The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes. *Applied Economic Analysis* Vol. 27 No. 81, 2019pp. 207-225
- ⁷¹ El concepto de *tax gap* hace referencia a la parte de la recaudación real que se deja de obtener en relación con la recaudación potencial, que es la que se debería obtener si funcionase correctamente. Durán-Cabré, José M., A. Esteller-Moré, M. Mas-Montserrat y L. Salvadori. (2019).
- ⁷² Torija, P. (2013). Do Politicians Serve the One Percent? Evidence in OECD Countries (2013-04). London, UK: City Political Economy Research Centre (CITYPERC), Department of International Politics, City University London. Disponible en: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/2114/>
- ⁷³ De acuerdo con las últimas estimaciones de Credit Suisse. (2019). Global Wealth Report, disponible en: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2019-en.pdf>
- ⁷⁴ Como hemos dicho al inicio, el impuesto está cedido totalmente a las CCAA, pero la regulación normativa básica es de carácter estatal. Dado el nivel de descentralización en nuestro país, excepto en el caso del IS o de las cotizaciones a la Seguridad Social, cualquier cambio normativo de carácter fiscal acabará afectando directa o indirectamente a las CCAA de Régimen Común.
- ⁷⁵ Véase Esteller-Moré, A. (2013). La imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal español", en *Por una verdadera reforma fiscal*, J.M. Durán-Cabré and A. Esteller-Moré (Editores), Ariel Economía, 2013, e-book, pp. 181-203.
- ⁷⁶ Durán-Cabré, J.M., y A. Esteller-Moré. (2019). La capacidad redistributiva del impuesto sobre el patrimonio a través de un análisis de simulación (SIMPA), Informe para Observatorio Social de la Caixa, Barcelona, en prensa.
- ⁷⁷ Disponible en:
https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ⁷⁸ Disponible en:
https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/ Ayuda_Ejercicio_2018/ Ayuda_Ejercicio_2018.html
- ⁷⁹ López-Rodríguez, D. y C. García Ciria. (2018). Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea. Banco de España, Documentos Ocasionales N.º 1810. Disponible en:
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/Documentos/Ocasionales/18/Fich/do1810.pdf>
- ⁸⁰ La Ley 27/2014 establece como excepción a la norma general del tipo legal máximo del 25% la aplicación de un tipo del 30% a las entidades de crédito, así como a las entidades dedicadas a la exploración, investigación y explotación de yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos.
- ⁸¹ Memoria de beneficios fiscales, Presupuestos Generales del Estado. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-tomos/PGE-ROM/doc/L_18_A_A2.PDF
- ⁸² Informe País por País para multinacionales con matriz española, PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN DECLARADA EN EL MODELO 231 EJERCICIO 2016 Disponible en:
https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Estadisticas_por_impuesto/Impuesto_sobre_Sociedades/Informe_Pais_por_Pais_para_multinacionales_con_matriz_espanola.shtml
- ⁸³ Disponible en:
https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Estadisticas_por_impuesto/Impuesto_sobre_Sociedades/Informe_Pais_por_Pais_para_multinacionales_con_matriz_espanola.shtml
- ⁸⁴ Alba, M. (2019). Quien parte y reparte. La huella en la desigualdad de las empresas del IBEX 35. Informe Oxfam Internón, N° 53. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/OxfamWeb-Documentos/OxfamWeb-Informes/quien-parte-y-reparte-informe-ibex-2019.pdf>
- ⁸⁵ Datos del estudio The Missing Profits of Nations de Thomas Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, actualizados a 2016. Disponible en: <https://missingprofits.world/>
- ⁸⁶ Disponibles en: <http://datainvox.comercio.es/>
- ⁸⁷ Estos ajustes, que pueden ser de signo positivo o negativo, son fruto de discrepancias que se dan entre la normativa contable y la normativa fiscal.
- ⁸⁸ El Real Decreto 1080/1991 estableció el listado de países y territorios considerados por España como paraíso fiscal. Aunque la normativa no se ha actualizado desde que se aprobó, el número de países considerados como paraíso fiscal se ha ido reduciendo en los últimos años a medida que se han ido firmando convenios con intercambio de información. Para más información, véase <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-18119> y las sucesivas actualizaciones resultantes aquí:
https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Segmentos_Usuarios/Empresas_y_profesionales/Foro_grandes_empresas/Criterios_generales/Lista_paraisos_fiscales_DGT.pdf y aquí:
https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Segmentos_Usuarios/Empresas_y_profesionales/Foro_grandes_empresas/Criterios_generales/Informe_DGT_%20Sultanato_de_Oman.pdf
- ⁸⁹ El sistema resultante sería muy parecido al que se aplica en Francia, donde en general, siempre que se cumplan ciertos requisitos, los dividendos procedentes de participaciones significativas están exentos en un 95% y las ganancias de capital derivadas también de este tipo de participaciones están exentas en un 88%.
- ⁹⁰ Medido como la división entre la suma de las cuotas íntegras sobre la suma de bases imponibles positivas de sociedades individuales y grupos que tributan de manera consolidada de acuerdo con las estadísticas de la Memoria de la Administración Tributaria.
- ⁹¹ Esta lista, sin embargo, resulta insuficiente por poca ambiciosa. Cuando se creó esta lista hace 20 años, se incluían 45 territorios, pero que ya de partida no incluía a algunos países, como Suiza. Se basa únicamente en la transparencia, o sea en que existan o no mecanismos de intercambio de información entre los gobiernos, pero no exige la voluntad de que esos territorios adopten los estándares internacionales y la existencia de prácticas abusivas, algo que resulta fundamental. Desde entonces, de esta lista original, 15 territorios han salido porque supuestamente se han firmado acuerdos con ellos, pero son totalmente opacos.
- ⁹² Más información en <https://missingprofits.world/>
- ⁹³ Originalmente, 3.720 millones de dólares, transformados utilizando el tipo de cambio facilitado por los propios autores.
- ⁹⁴ En concreto, partimos de los 883 millones de dólares de Zucman y coautores, los inflamos multiplicando por 1,043, multiplicamos por el tipo de cambio euro/dólar de 2015, que ellos mismos facilitan: 0,901659, y finalmente, el resultado lo multiplicamos por el tipo medio que ya hemos utilizado para los ajustes internos, 25,19%.
- ⁹⁵ La desigualdad la estamos midiendo sobre la base liquidable, lo cual no es habitual en los análisis de desigualdad, pero en este caso resulta conveniente, por ejemplo, para más adelante cuantificar el impacto de las reformas en el IRPF que operan sobre ese elemento legal.

⁹⁶ Este resultado es coherente con el obtenido en otros estudios como, por ejemplo, Laborda, J. L., C. Marín y J. Onrubia. (2018). Tercer informe del Observatorio sobre el reparto de los Impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles, 2015. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-14.pdf>

⁹⁷ Se ha de tener en cuenta que la agrupación de contribuyentes, considerados en el eje horizontal, no es homogénea a lo largo de todo el eje. Consideramos grupos iguales representando el 10% hasta el decil 80-90, del 1% entre los percentiles 90 y 99; y del 0,1% en el percentil 99-100.

© Oxfam Intermón, febrero 2020

Este documento ha sido coordinado y escrito por Iñigo Macías Aymar. El autor agradece la colaboración y comentarios de Susana Ruiz, Miguel Alba, Lara Contreras, Liliانا Marcos, Alex Prats, Nerea Basterra y Enrique Maruri. Especial agradecimiento a las personas expertas y académicos que han compartido su tiempo y conocimiento con nosotras, especialmente a Alejandro Esteller-Moré y a Jose Maria Durán-Cabré del *Institut d'Economia de Barcelona* (IEB). Los cálculos referidos a la estimación de aumento de ingresos e impacto distributivo han sido elaborados por Alejandro Esteller-Moré y Jose Mara Durán-Cabré para Oxfam Intermón. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre desigualdad.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con msambade@oxfamintermon.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@oxfamintermon.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Miembro observador:
KEDV (Oxfam Turquía)

