



índice

1	EL SECTOR PÚBLICO, ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE?	2
1.1.	¿Qué es el "Estado"?	2
	Funciones del Estado: acumulación y legitimación	3
1.2.	¿Qué debe hacer el "Estado"?	4
	Neoliberalismo frente a intervencionismo	4
	Las formas de la actuación pública	7
2	IMPUESTOS, IMPUESTOS, (...) IMPUESTOS: EL SISTEMA FISCAL	8
2.1	Las reformas fiscales en España desde la transición	8
	El sistema fiscal durante el franquismo	8
	Los orígenes del actual sistema fiscal español	9
2.2	Rasgos principales del sistema fiscal actual	10
	Impuestos directos	10
	Impuestos indirectos	12
2.3	La presión fiscal	15
2.4	¿Quién paga los impuestos en este país?	17
	Los beneficios fiscales. Las desgravaciones	20
	El fraude fiscal	23
2.5	La reforma fiscal que viene	25
3.	GLOSARIO: Algunos conceptos básicos sobre el sector público	24

1. EL SECTOR PÚBLICO, ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE?

¿Estado?

1.1. ¿Qué es el "Estado"?

La economía y el conjunto de las sociedades modernas capitalistas están conformadas por una combinación de la actuación del sector privado —lo que llaman el "mercado"— y del sector público, formado por diversos elementos que en conjunto, para abreviar, se suelen denominar Estado¹. En el sector privado, los agentes activos actúan a través de su capacidad económica, quien más capacidad económica tiene mayor capacidad de decisión y actuación ostenta, y buscan su interés privado, personal o del grupo al que pertenecen. En el sector público, se actúa, en principio, a través de la organización política².

El poder político institucionalizado se suele presentar dividido en tres grandes apartados —legislativo (parlamentos), ejecutivo (gobiernos) y judicial (administración de justicia). Se estructura y actúa a distintos niveles: en el Estado español, a nivel estatal, de comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos. Existen, además otras muchas instituciones públicas de carácter subordinado. Todo junto es lo que constituye el sector público.

Naturaleza del Estado

Hay diversas interpretaciones acerca de cuál es la naturaleza del Estado en las sociedades capitalistas. Las explicaciones principales son dos. Una línea de pensamiento, la interpretación liberal, parte de considerar que la sociedad está formada por personas con igual capacidad de decisión y soberanía que constituyen un sistema político que tiene como objetivo principal el resolver los conflictos que se crean entre ellos y procurar el bienestar de todos sus ciudadanos. Esta línea plantea que el Estado es una institución neutral entre las distintas personas y grupos que lo forman.

Otra línea de pensamiento, la interpretación de clase, considera que en la sociedad las personas forman parte de distintas clases sociales, en la que unas dominan a otras, y que el Estado tiene como objetivo principal mantener la reproducción de este sistema para beneficio de la clase dominante. En el capitalismo, la clase dominante la forman los propietarios del capital y la clase dominada los trabajadores³, y el Estado es un mecanismo crucial del que se sirve el capital para proseguir en su inacabable tarea de obtener beneficios y acumularlos para seguir obteniendo más beneficios. El Estado no es una institución neutral. Su objetivo final es reproducir un sistema que permite a la clase dominante —la propietaria del capital— seguir obteniendo beneficios, sin demasiados conflictos con la clase dominada (trabajadores). En una sociedad alternativa sin clases el Estado habrá desaparecido, pero mientras haya clases existirá el Estado.

Hay que mencionar también la interpretación anarquista del Estado. Para los anarquistas la sociedad está también dividida por la propiedad, y los propietarios de la riqueza explotan a los que no la tienen. Pero aunque utilizan el concepto de clase le dan menos peso que los marxistas (por lo menos los anarquistas históricos). Es decir, la explotación económica es el problema básico, pero como los ricos tienen el poder

Interpretación liberal: El Estado es un instrumento neutral para dirimir conflictos y lograr el bienestar de todos.

Interpretación de clase: El Estado es un instrumento de clase, no neutral, para lograr la reproducción del sistema para beneficio de la clase dominante.

para permitirla y ambos poderes son inseparables, el poder es al mismo tiempo opresor. Para ellos "El poder político y la riqueza son inseparables. Los que tienen poder disponen

1. Pero es una denominación que puede llevar a confusión, puesto que en el caso del Estado español, por ejemplo, Estado suele referirse a las autoridades centrales, mientras que el sector público abarca a todos los niveles de la actuación pública. No obstante al referirse a los aspectos más generales y teóricos, seguiremos utilizando la palabra "Estado" entre comillas para referirnos al conjunto del sector público, e intentaremos precisar a que nivel nos referimos en los demás casos concretos.

2. Aunque esta sometida a muchas presiones por poderes no políticos de todo tipo: económicos, militares, religiosos...

3. Estas son las dos clases esenciales. Dichas clases sociales básicas se descomponen a su vez en distintos grupos como capitalistas puros, gerentes de sociedades, altos empleados de la administración, técnicos, clases medias, trabajadores intelectuales, administrativos, trabajadores manuales, trabajadores con o sin empleo, etc., pero esencialmente su carácter depende de si son o no propietarias de capital (medios de

de medios para adquirir riqueza y tienen que orientar todos sus esfuerzos a adquirirlos, pues sin ella no podrían retener aquel. Los que son ricos deben hacerse fuertes pues, si carecen de poder, corren el riesgo de verse privados de sus riquezas" (Bakunin).

Es decir, el Estado no es un simple medio al servicio de la clase dominante (definido por la propiedad de los medios de producción), sino que como estructura de poder tiene su propia dinámica que crea las clases y facilita los medios para el enriquecimiento de la clase dominante.

De ahí que para ellos una sociedad justa sólo puede ser una sociedad donde

se haya destruido previamente el Estado. "Estado" en este contexto no se entiende como sinónimo para "lo público" en general, sino como una forma específica de organización de "lo público", una forma de organización jerárquica y de poder, a la cual como alternativa se opone el concepto de autogestión y del federalismo como organización descentral desde abajo hacia arriba. "El Estado es un concepto relacional, una relación entre seres humanos, una forma de interacción de los seres humanos. Destruir el Estado significa crear otras relaciones, otras formas de interacción" (G. Landauer).

4. Una de las expresiones más importantes de esta función de legitimación es lo que conocemos como estado del bienestar.

5. Como lo demuestran muchos casos históricos, entre ellos la II República española y el Chile de Allende.

Funciones del Estado: acumulación y legitimación

En este INFORME partimos de considerar que el Estado tiene como objetivo principal la reproducción del sistema existente, para beneficio de sus clases dominantes. En el capitalismo, cumple una función de acumulación, cooperando con el capital para que este acumule cada vez más beneficios y se reproduzca el sistema por el cual estos son obtenidos. Pero en las democracias modernas no se pueden ignorar totalmente los intereses de la población en general si se quieren evitar conflictos sociales que pongan en peligro la estabilidad del sistema y su reproducción. Por lo tanto, el Estado cumple también una función de legitimación⁴. En caso de conflicto entre ambas, el Estado se inclina siempre por mantener la función de acumulación a costa de la legitimación, aplicando si es necesario la represión abierta de la población⁵. Hay que añadir que en estas funciones el Estado tiene un cierto grado de autonomía y, por tanto, en el ámbito del Estado los distintos grupos sociales pueden luchar por conseguir más espacios y actuaciones favorables a sus intereses, mientras que en el ámbito privado sólo vale el poder económico.



¿hacer?

1.2. ¿Qué debe hacer el "Estado"?

Neoliberalismo frente a intervencionismo

Hay también un debate teórico muy amplio acerca de hasta donde el "Estado" debe actuar en la economía. Posiciones que, de forma muy esquemática, pueden resumirse también en dos líneas principales⁶:



6. Pero no se corresponden siempre (aunque en bastantes ocasiones sí) con las interpretaciones liberal o de clase del Estado que hemos señalado más arriba, ya que muchos que tienen una interpretación liberal del Estado son intervencionistas.

7. Este es un elemento que les permite ser muy populares, pues a nadie nos gusta pagar impuestos, y menos, cuando no se dispone de medios adecuados para controlar su uso. Pero no debemos dejarnos engañar: si el Estado ha de proporcionar servicios se han de financiar y es mucho mejor que se pague por ellos con impuestos que deberían pagarse en función de quien tiene más paga, que directamente por sus usuarios, incluidos los de menos ingresos. Otra cosa es que se analice en que se gasta el dinero público y se controle su uso.

8. Obsérvese que los consideran como si fuesen agentes con el mismo poder económico.

Los neoliberales, que dominan el escenario económico y político actual, sostienen, en principio, que el "Estado" ha de tener una actuación mínima y reducirse a mantener un marco propicio para la actuación del sector privado. Afirman que de esta manera el sector privado tendrá un contexto de mayor estabilidad, más beneficios y mayores estímulos para su actuación. Según ellos, como los capitalistas para obtener beneficios tienen que invertir, son ellos los que crean riqueza y generan los empleos que proporcionan bienestar a la población, ya que los trabajadores, mediante los ingresos que obtienen con su trabajo, pueden comprar cuanto necesitan para cubrir sus necesidades.

Mantienen que a través de las compras en el mercado, la población puede elegir por sí misma lo que prefiere, sin tener que depender de lo que le proporcione el Estado ni siquiera para los servicios sociales (educación, salud, pensiones, vivienda, urbanismo...). Tiene que existir la máxima libertad para los negocios, y se han de eliminar todo tipo de regulaciones y controles que limiten el funcionamiento del capital (desregulación) —so-

bretado, hay que desregular y flexibilizar el mercado laboral para motivar a los empresarios a generar empleo y hacer cada economía más competitiva. El sector privado es más eficiente que el público por eso hay que privatizar todo lo que ahora es público. Estos son los elementos más importantes para esta línea de actuación, cuyo planteamiento básico es que si el capital tiene muchos beneficios éstos, a través de los mercados en competencia, se desparan a toda la población creando bienestar mediante el empleo que se genera. De acuerdo con estos planteamientos los neoliberales sólo consideran adecuada la intervención para mantener "la ley y el orden", que quiere decir principalmente el garantizar la propiedad privada y apoyar los negocios. Concluyen, que tanto el gasto público debe ser lo menor posible, así como los impuestos que tengan que pagar las personas y los beneficios de las empresas⁷ porque:

- consideran que pagar impuestos desmotiva la actuación de los agentes privados, ya que disminuyen los ingresos netos que les quedan por la actividad económica —beneficios del capital o remuneraciones al trabajo⁸. Los agentes económicos no tendrán tanto interés en actuar (invertir o trabajar) si tienen que pagar impuestos como tendrían si no tuvieran que pagarlos,

- como afirman que la economía funcionaría siempre a toda su capacidad si no fuera por la intromisión del Estado, consideran que ésta expulsa al sector privado; con lo que toda actuación pública sólo consiste en una sustitución de lo privado por lo público,

- parten de que toda actuación pública es, por principio, menos eficiente que cualquier actuación privada, porque los agentes del sector público no tienen que pagar por sí mismos si este sector tuviera

Los neoliberales: El Estado no debe intervenir en la economía. La búsqueda del beneficio de los dueños del capital a través del mercado, desparra empleo y bienestar a los trabajadores. Los intervencionistas: El Estado tiene que intervenir en la economía para lograr una mayor riqueza, una mejor distribución de la misma, y servicios públicos adecuados para todos.

pérdidas, ni se benefician directamente si tienen beneficios,

- que como los políticos sólo quieren que les reelijan gastarán el dinero público sin control para lograr más votos,

- en un mundo globalizado consideran que si en un país el Estado tiene mayor actividad económica y, por tanto, más impuestos, los capitales del exterior no vendrán a dicho país, y, además, los capitales internos se marcharán a otros países con impuestos más bajos,

consideran que el sector privado sólo no produce los efectos que dicen los neoliberales, sino que hay muchos fallos en su sistema:

→ la economía privada no garantiza el pleno empleo, ni de personas ni de recursos... Ni en las empresas hay empleo suficiente para que trabaje toda la población que quiere trabajar (hay paro), ni el nivel de salarios evoluciona de forma que los trabajadores participen suficientemente de la riqueza que ellos mismos producen, o los empleos pueden ser muy precarios. Por lo tanto el sector público deberá generar actividad para que se ocupen las personas y los recursos parados, lo que permite generar más riqueza, lo que a su



- y algunas otras razones de menor importancia para nuestros propósitos.

En realidad, lo que los neoliberales pretenden no es un Estado mínimo, sino un gasto social mínimo y un Estado potente a favor del capital privado. No hay más que ver como el gasto público no disminuye sustancialmente en ningún país rico, por no mencionar los gobiernos de Bush, que tienen el mayor gasto público de la historia de Estados Unidos. Los neoliberales quieren que el gasto social disminuya, que las regulaciones públicas que controlan al capital desaparezcan, pero no disminuye el gasto total y aumenta el gasto militar —y en particular el gasto para el control social de tipo represivo: policía, cárceles, etc.. Y aumentan los impuestos al consumo mientras disminuyen los que pagan los ricos y los beneficios empresariales. El Estado disfruta de muy buena salud en el ámbito neoliberal.

La otra línea es la de los intervencionistas (en términos políticos son los distintos tipos de socialdemócratas). Estos

vez estimulará otros sectores de la economía a producir más riqueza, y así sucesivamente, además de legislar para evitar la precariedad laboral.

→ por otra parte, se considera que hay unos servicios básicos para el bienestar de la población (los denominados servicios sociales: salud, educación, seguridad social, vivienda) que son tan importantes para el bienestar de las personas que no se puede permitir que quienes no dispongan de medios para pagar por ellos no tengan derecho a los mismos, por lo que se han de proporcionar de forma colectiva a toda la población a través del "Estado", independientemente de su capacidad de pago.

→ hay muchas actividades que resultarían poco rentables al capital privado pero que son necesarias para mejorar el rendimiento del sector privado, para garantizar el nivel de vida o el equilibrio territorial: investigación básica, determinadas infraestructuras, ayudas al sector rural, maquinaria para hospitales.

→ en el capitalismo se genera una gran desigualdad económica entre las personas; esta desigualdad puede atenuarse un poco si quienes tienen más ingresos pagan más impuestos que aquellos que perciben menos, es decir el "Estado" puede redistribuir una parte de la renta del país.

→ consideran que hay formas de establecer controles democráticos para que los políticos no siempre puedan

utilizar los fondos públicos y su poder sólo para su propio bienestar individual,

→ tampoco otros muchos aspectos del mercado funcionan como consideran los neo-liberales, especialmente en la provisión de todos los servicios colectivos (urbanismo, medio ambiente, diferencias de género, diferencias territoriales, etc.) Razonan que el Estado tiene que regular (más o menos, según los tipos de intervencionistas) lo que sucede en la economía,

→ esta actividad intervencionista del Estado requiere que el gasto público y los impuestos sean bastante altos y aunque teóricamente se propugna que éstos últimos los paguen principalmente las clases de más ingresos y los beneficios empresariales, también tienen que pagar impuestos los trabajadores. Se acepta también que se recaude dinero por los impuestos al consumo, que los paga toda la población.

→ se reconoce que para atraer capitales financieros internacionales una menor tributación puede ser una ventaja, pero se considera que como hay países que tienen tributación cero al capital nunca se puede competir con ellos y por lo tanto, una tributación más baja no es una solución. En cuanto a las inversiones reales, se considera que hay muchos factores que son más relevantes que tributación para atraerlas. De hecho, no son los países con tributación más baja los que tienen un sistema productivo más desarrollado.

La posición de esta otra línea consiste en ser partidaria de un nivel considerable de intervención pública y de regulación de la economía. Se considera que el "Estado", debe intervenir en la economía y regularla, para que la economía funcione a una mayor capacidad para crear riqueza y generar un mercado laboral con pleno empleo y una sociedad con adecuados servicios sociales para la población, y con una mejor distribución de la riqueza, que permita un mínimo de bienestar social para todos. Mantienen que una economía así organizada beneficia a todos, pues la economía produce más riqueza (así que incluso a los que parece que les desmotivarían los impuestos les permite obtener más ingresos que si la economía se mantuviera a un nivel más bajo) y, se establece una sociedad menos desigual.

Se percibe fácilmente que las dos visiones corresponden a dos modelos de sociedad distintos, ambos dentro del capitalismo. La neoliberal considera que las diferencias de riqueza y poder favorecen a todos, pues los ricos en su búsqueda de beneficios para ellos derraman actividad y riqueza. Los intervencionistas consideran que en el capitalismo la actuación pública tiene que atemperar la actuación del sector privado, del "mercado", para que la economía funcione mejor y produzca más y, además, permita unas sociedades menos desiguales, en las que la mayoría de la población pueda disfrutar de los elementos básicos para su bienestar. Sin embargo, no hay que confundir a los intervencionistas con quienes desean y luchan por otro tipo de sociedad. Los intervencionistas quieren una sociedad mejor en el capitalismo ("capitalismo con rostro humano"), los anticapitalistas quieren una sociedad distinta, organizada de otra forma. Que no es lo mismo.

Nosotros opinamos...

Para nosotros, tanto la teoría como la historia demuestran que en las sociedades actuales la intervención pública esta siempre presente y es necesaria. Y que en el capitalismo, lo que es necesario es que esa intervención pública sea la adecuada para una sociedad más eficiente y menos injusta. Por las razones siguientes:

a) Está siempre presente. Ni en los países de ideología más neoliberal el sector público opera como estos teóricos dicen, sino que tiene un papel de gran importancia en la evolución económica de las sociedades modernas. Sólo por su propia dimensión económica, que es muy importante —para abastecer la gestión de las Administraciones públicas y autonómicas, y de los organismos que dependen del mismo (salud, educación, asistencia social, protección cívica y militar, transporte e infraestructuras, etc.)— el Estado se convierte en el mayor consumidor y en la institución que más gente emplea de cualquier país. Pero, y sobre todo, en la actualidad, el Estado cubre una multitud de funciones económicas fundamentales: en primer lugar asegura que se mantenga la propiedad privada, elemento base sin el cual es capitalismo (lo que llaman economía de mercado) no podría funcionar. Pero además, el papel del Estado es clave para otros muchos aspectos: desde el estímulo a la investigación, pasando por el gasto militar, el apoyo a la economía del sector privado, y todas las leyes que favorecen los beneficios empresariales, hacen que el Estado sea un elemento totalmente esencial para que exista esta sociedad y para los beneficios del sector privado.

b) La intervención pública es necesaria. Una colectividad necesita de un sistema que le permita regirse a sí misma y regular su convivencia. Este sistema puede ser de formas muy diferentes. En el capitalismo, donde cada sujeto actúa según su capacidad económica, el capital privado juega un papel dominante, pero ello hace todavía más necesaria la existencia de un sistema social que asegure que, por lo menos, algunos elementos esenciales para la vida de la población quedan cubiertos. Y que esta población pueda participar de la riqueza y bienestar social que la colectividad crea. Para ello es necesario que exista alguna posibilidad de que la población pueda

contrarrestar el poder del capital por medio de sistemas que le permitan ocupar y manifestar un lugar en la sociedad en razón de su existencia como ciudadanía, independiente de su poder económico. En la actualidad, esta forma es el sistema de instituciones que denominamos "Estado". Podrán haber otras formas en el futuro, y posiblemente otras formas de organización serían deseables, pero en el presente, la única forma de organización colectiva que permita a la ciudadanía actuar como tal, son las instituciones que conforman lo que hoy denominamos "Estado".

Se plantea aquí una contradicción importante: la ciudadanía recurre a la forma Estado para construir una sociedad no dominada totalmente por el capital, y a la vez, hemos dicho más arriba que el Estado es un instrumento del capital para controlar el sistema en su beneficio. La contradicción existe y es innegable. Por eso sigue siendo necesario continuar la búsqueda hacia formas de organización colectiva, social, que no supongan el Estado. Pero de momento a lo que estamos limitados es a trabajar para forzar al Estado a tener en cuenta los intereses de la población frente a los del capital. Ya que sin la intervención pública la situación puede ser peor. Pero el Estado será útil, sólo en tanto en cuanto se le fuerce a tomar decisiones favorables a las clases populares⁹. El ámbito del "Estado" es otro ámbito de lucha más donde tenemos que movernos en el sistema capitalista. Sólo en formas sociales genuinamente alternativas podrán diseñarse y existir formas más adecuadas de gestión social.

Por ello, afirmar que la intervención pública es necesaria, no debe interpretarse como que cualquier intervención pública es válida. Es imprescindible exigir que la intervención pública vaya en direcciones adecuadas, y controlar estrechamente la actuación estatal y sus agentes. La intervención pública requiere estar siempre activos y vigilantes respecto a la misma para que se oriente en la dirección adecuada. Sólo en este sentido, y con muchas prevenciones, es posible sostener que "la intervención pública es necesaria". No cualquier intervención pública, sino aquella orientada a facilitar la creación de nuevos ámbitos colectivos de autonomía que gradualmente permitan avanzar hacia una genuina transformación social. Esta es la posición de este INFORME.

Las formas de la actuación pública

La actuación de todo este complejo sector público en la economía es muy amplia pero, para nuestros objetivos aquí, puede condensarse en tres grandes líneas:

- por la primera, establece y hace cumplir las leyes de todo tipo;

- por la segunda, a través de ellas y con otros medios complementarios, pretende orientar la evolución de la economía con el objetivo de colaborar con los intereses privados (acumulación) y, al mismo tiempo, impedir que éstos sobren los límites que las clases populares puedan aceptar en cada momento histórico (legitimación); esta actuación es lo que se conoce como política económica.

- tercera, para toda su actuación tiene que manejar unos ingresos y unos gastos que son los que muestran concretamente qué hace el "Estado" cada año y la participación directa del Estado en la vida económica del país. Para ello, un instrumento muy importante es el sistema fiscal, que consiste en la recaudación de impuestos por el estado para disponer de los fondos que necesita para su actividad. Dedicamos este a estudiar el sistema fiscal español, para poder analizar los ingresos y gastos del estado (presupuesto) en un próximo INFORME 3.



9. Siempre sin olvidar que, en el capitalismo, el margen de maniobra es limitado, pues si la vida colectiva se estructura muy favorable a los intereses populares, el Estado puede romper el equilibrio institucional.

2. IMPUESTOS, IMPUESTOS, (...) IMPUESTOS: EL SISTEMA FISCAL

El sistema fiscal de un país consiste en el conjunto de leyes, normas y disposiciones acerca de la forma de obtener los ingresos públicos, en particular por medio de los impuestos. Es una de las piezas clave de la organización institucional de cualquier Estado. Por dos razones: primera, en los Estados modernos es la forma de obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento del Estado, y segunda y no de menos importancia, a través del sistema fiscal, utilizando los impuestos, el Estado puede modificar sustancialmente la distribución de la renta en un país.

Según quién, cómo y cuánto se pague por impuestos, los ingresos de que disponen las personas cambian. Como los impuestos son obligatorios, el Estado dispone de un instrumento muy poderoso para incidir en la distribución que surge del sector privado (y más combinándolos con los efectos del gasto público). De aquí los amplios debates que suscita el sistema fiscal, desde quienes consideran que el sistema fiscal debe ser neutro, es decir, afectar el mínimo posible a la distribución de las rentas y a las decisiones que se toman en el ámbito privado, hasta quienes esperan que el sistema fiscal ejerza un importante papel nivelador de las diferencias en las rentas de la población. De nuevo encontramos aquí las dos corrientes que señalamos a lo largo de este trabajo. Y señalar que en este INFORME se considera que el sector público debe utilizar su amplio poder para, a través de los impuestos, intentar aproximar los ingresos de los ciudadanos, o, por lo menos, para evitar que las desigualdades sean muy fuertes y crecientes (estamos en el capitalismo y no nos hacemos demasiadas ilusiones acerca del poder y la voluntad del Estado para modificar fuertemente la distribución de los ingresos). Se considera que los poderes públicos deben utilizar lo máximo posible aquellas formas impositivas que conduzcan a mejorar la distribución de la renta en la población y a recaudar lo suficiente para proporcionar a ésta los servicios públicos fundamentales para su bienestar, a un nivel satisfactorio en relación con la riqueza del país. Además, una distribución de la renta más equitativa es más eficiente económicamente.



2.1. Las reformas fiscales en España desde la transición

El sistema fiscal durante el franquismo

Los ingresos tributarios del Estado en la etapa franquista eran muy reducidos. La escasa capacidad de recaudación hacía inviable atender a las demandas sociales de un Estado del Bienestar similar al resto de países desarrollados.

El sistema fiscal franquista se caracterizaba por una reducida presión fiscal (del 21% frente al 34% de la media europea en los 70), una recaudación tributaria reducida (del 24,8 % del PIB, 14,8 puntos porcentuales menos que la media de la CE- sin incluir Grecia y Portugal) y una escandalosa falta de equidad, dado que la tributación se apoyaba sobre los impuestos indirectos y, sobre todo, sobre las cotizaciones sociales.

No existía un impuesto directo y progresivo sobre la renta: los contribuyentes de rentas altas estaban sometidos al Impuesto General sobre la Renta, un impuesto progresivo sobre la renta bruta pero que resultaba irrisorio —en 1972 dicho impuesto general recibía 350.761 declaraciones, de las cuales tan sólo 29.389 resultaban con cuota positiva, mientras que la imposición indirecta se basaba en un impuesto en cascada sobre la facturación de las empresas, conocido como Impuesto sobre el Tráfico de Empresas. La distribución personal de la renta fue, durante el desarrollismo, peor después de pagar impuestos que antes de hacerlo. A todo ello hay que añadir la ineficiencia de la gestión tributaria, con un reducido número de funcionarios poco formados, lo que facilitaba la evasión y el fraude.

En definitiva, el sistema fiscal franquista carecía de los elementos propios de un sistema fiscal de un país desarrollado: no generaba los ingresos suficientes para satisfacer las demandas sociales y no actuaba



Firma de los Pactos de La Moncloa, 25 de octubre de 1977 (Foto EFE)

como instrumento de redistribución de la renta y la riqueza. Sin embargo, el régimen no estaba dispuesto a acometer la necesaria reforma fiscal, puesto que implantar un sistema fiscal progresivo hubiera perjudicado a las clases pudientes que eran quienes apoyaban el régimen. No fue hasta la transición democrática que el estado español se dotó de un sistema fiscal similar al del resto de países desarrollados.



Los orígenes del actual sistema fiscal español: La Ley 44/1978

El establecimiento de un nuevo sistema fiscal fue uno de los elementos clave en el sistema democrático parlamentario iniciado con la transición política, sin el cual probablemente no hubiera podido llevarse ésta a cabo, o por lo menos no de la misma forma¹. En 1977, en los Pactos de la Moncloa, se incluyó un programa fiscal que apuntaba los criterios de la nueva reforma tributaria, basado en el modelo de sistemas fiscales del resto de países europeos, aunque dicha reforma se aplicó con mucha lentitud.

El núcleo central del nuevo sistema tributario es la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, que sustituye los viejos impuestos. El punto más importante en el proceso de esta amplia reforma fiscal se produce con la entrada en vigor en 1979 de dichos dos nuevos impuestos, el IRPF y el IS. En 1980, se crea el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Respecto a la imposición indirecta, la entrada en la CEE en 1986 fue determinante, al suponer la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido. Ese mismo año también se reforman los impuestos especiales y se adaptan las Rentas de Aduanas a la normativa de la CEE. En 1987, se crea el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (directo). Con ellos, aunque ha experimentado muchos cambios desde estas fechas, queda configurado el actual sistema fiscal español.

1. A nuestro juicio, no se suele tener en cuenta lo suficiente la importancia que tuvo el sistema fiscal, que permitía una hacienda pública más saneada y con algo más de autonomía (a pesar de sus muchas imperfecciones), en el proceso de transición. Difícilmente se hubiera podido llevar éste a cabo de no contar con un sector público que podía utilizar sus mayores fondos en legitimar muchas de las impopulares decisiones que supuso la transición.

¿actual? 2.2. Rasgos principales del sistema fiscal actual

Las principales fuentes recaudatorias del Estado provienen de²:

a) Los impuestos, que suponen alrededor del 90% de la recaudación total.

b) Las entradas por transferencias corrientes, que suponen aproximadamente un 5% de los ingresos.

c) Y un grupo de ingresos procedentes de varias fuentes: las tasas, las transferencias de capital, las rentas patrimoniales y el consabido resto; en conjunto, vuelven a sumar el otro 5% restante.

Son los impuestos los que suponen el grueso de la recaudación y ellos constituyen el objetivo de nuestro trabajo.

En primer lugar hay que distinguir entre impuestos directos e impuestos indirectos.

Los impuestos que se recaudan, tanto directos como indirectos, tienen relación con el nivel de actividad económica: si la actividad es alta, hay más empleo, más beneficios, más consumo y se recaudan

No obstante, todos estos impuestos han sufrido importantes modificaciones desde que fueron establecidos, ya sea a través de las leyes de Presupuestos Generales o bien mediante leyes ordinarias, y experimentan cambios menores constantemente, por lo que sólo recogemos las líneas básicas de cada uno, lo suficiente para entender su función principal en el sistema impositivo del país.

Impuestos directos

El Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas (IRPF) constituye uno de los pilares básicos del sistema tributario español, al afectar a la mayor parte de la población preceptora de ingresos y convertirse en la mayor fuente de fondos públicos. Su importancia es decisiva a la hora de valorar la equidad del sistema fiscal, dado su volumen y su carácter de impuesto personal y progresivo.

En la reforma de 1978 el IRPF expandió el pago de impuestos directos a la mayor parte de la población española, con las siguientes características:

- Se estableció la unidad familiar como sujeto pasivo del impuesto, optando por un gravamen a la renta acumulada de la unidad familiar y no por un gravamen individualizado de cada uno de sus componentes.

- Se consideró la renta total como base única del gravamen, sobre la cual se calcula la cantidad a pagar. La renta total es la suma de los rendimientos del trabajo (salario percibido en un año), del capital (ingresos obtenidos de inversiones) y de las explotaciones económicas (básicamente ingresos de trabajos por cuenta propia) más los incrementos y disminuciones patrimoniales (ingresos o pérdidas causadas por variaciones en el patrimonio). Se le denomina impuesto sintético.

- Se establecieron, a su vez, una serie de deducciones, principalmente una deducción general que se incrementaba en función de los miembros de la familia que aportasen rendimientos del trabajo o de explotaciones económicas y un sistema de desgravaciones de la cuota por hijos y personas dependientes.

- Se introdujo la progresividad del impuesto, según la cual las rentas más altas



más impuestos, si la actividad económica es baja, disminuye el empleo, los beneficios y el consumo, y por tanto, también la recaudación impositiva.

A continuación señalamos las características de los principales impuestos.

2. Dada la importancia de las cotizaciones sociales en los ingresos del Estado, este rubro se analiza por separado.

son gravadas con un tipo impositivo superior (ver tipos de impuestos en el glosario). Se establecieron 28 tramos de tributación y el tipo marginal máximo se situaba en el 65,51% de la base imponible. Sin embargo, la aceptación social de una reforma tan importante exigía una clara moderación de la progresividad de la tarifa, de forma que se fijó, asimismo, que la cuota íntegra resultante de la aplicación de esta escala no pudiera exceder en ningún caso del 40% de la base liquidable.

En definitiva, la reforma de 1978 introdujo los principios impositivos propios de los sistemas modernos: la progresividad en la tributación directa y una considerable flexibilidad y simplificación en la gestión impositiva.

Este impuesto ha sido objeto de numerosas reformas desde su creación. Entre las más significativas hay que mencionar:

→ Las sucesivas reducciones de los tipos impositivos. Así el tipo marginal máximo fue disminuyendo desde el 65,51%, pasando en los primeros noventa al 56-53%, y en el 2002 a un tipo marginal máximo del 45% (computando la tarifa estatal y la autonómica). Además, en 2002 el tipo mínimo pasaba del 18 al 15%, y el número de tramos de la tarifa quedaba fijado en 5.

→ La opción a la tributación separada de los miembros de la unidad familiar³,

→ El paso de gravar la renta total a gravar la renta disponible fiscal,

→ Un importante desarrollo de este impuesto, de carácter negativo respecto a la distribución de la renta es la tributación separada por plusvalías. Se gravan los beneficios por plusvalías sólo al 15% en lugar de al tipo de régimen general que hubiera correspondido agrupando todos los ingresos del sujeto pasivo. Lo que reduce muy considerablemente no sólo la tributación por este concepto, sino incluso el nivel de la escala de régimen general a la que hubiera llegado el sujeto si se sumasen todos sus ingresos. Es pues un desarrollo extremadamente favorable para los ahorradores, y especialmente para aquellos con rentas más altas. Imaginemos un sujeto pasivo que hubiera de pagar por sus otros ingresos al tipo del 35% y que si le hubiera sumado los beneficios por plusvalías tendría que pagar al 38%; al pagar los ingresos adicionales por plusvalías sólo al 15%, no sólo ahorra el 20% de diferencia



Meigneux-Sipa

entre tipo general y plusvalías, sino que ahorra además 3 puntos (38-35%) en todos los demás ingresos.

→ Sustanciales beneficios fiscales para los fondos de pensiones y las plusvalías,

→ Cambios en las desgravaciones. Se eliminaron algunas, y se introdujeron el cuidado de hijos menores de 3 años, incentivos a la movilidad geográfica y a retrasar la edad de jubilación, así como incentivos a aumentar la oferta de las viviendas de alquiler⁴.

→ Se ha reducido casi a la mitad el tipo de gravamen del IRPF de los no residentes (del 45% al 25%)...

Se trata, en definitiva, de reformas que aligeran la tributación de las capas de población de ingresos más altos y suponen una disminución del peso relativo de este tributo frente al resto de figuras impositivas. Una evolución acorde con la idea, profundamente conservadora, de que hay que pagar pocos impuestos directos para que los sujetos pasivos no se sientan desmotivados en su actuación económica. Lo que, dado que el gasto público no disminuye y no se puede incurrir en déficit, supone inevitablemente que aumenten los impuestos indirectos que son regresivos.

El Impuesto sobre Sociedades (IS)⁵ fue concebido inicialmente como tributo que gravaba el beneficio fiscal —calculado según la normativa fiscal y no la contable⁶. Pero a fines de 1995 se fijó como base imponible del impuesto el beneficio contable, que generalmente suele ser menor⁷. Se eliminó la doble imposición y se coordinó este impuesto con el IRPF.

3. Siguiendo una sentencia del Tribunal Constitucional que señalaba la necesidad de permitir las declaraciones individuales basándose en la incompatibilidad de la tributación conjunta de los cónyuges en el IRPF con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad personal.

4. La Ley 46/2002 ha establecido que los trabajadores desempleados que acepten un puesto de trabajo que les exija el traslado de su domicilio tendrán derecho a duplicar la reducción por rendimientos del trabajo; también se duplica la cuantía de la reducción por rendimientos del trabajo cuando el trabajador decide prolongar su vida activa más allá de los 65 años, y los rendimientos derivados del alquiler de vivienda se computan sólo en su 50 %.5. El IS es un impuesto sobre la renta, pero no de las personas físicas sino de las personas jurídicas, o sea, las empresas. Así, aunque en realidad grave el beneficio que obtiene el capital, no se considera un impuesto sobre el capital sino sobre la renta. (Véase cuadro I). Así, es erróneo considerar a todos los impuestos directos o los impuestos sobre la renta como progresivos ya que el IS es proporcional.



6. La contabilidad de las empresas puede estar sometida a seguir criterios contables, los que establece la empresa y el Plan General de contabilidad, o a criterios fiscales establecidos por el Ministerio de Hacienda, que generalmente son más estrictos que los primeros. En el momento de creación del IS (1978), prevalecía el principio de autonomía de la normativa tributaria sobre la normativa contable, de modo que los ingresos computables y los gastos deducibles venían determinados por las normas fiscales y no por las de contabilidad. Actualmente ambos criterios tienden a aproximarse.

7. Aunque se señaló que su importe se ajustaría en los casos en que el criterio contable y el fiscal no coincidiesen.

8. Los tipos realmente pagados (tipos efectivos) son sustancialmente menores debido a exenciones, deducciones, etc. Se estima que en la UE están entre el 60-65% del tipo nominal. En España el tipo efectivo medio es del 18,3% (Zubiri, 2001, c. 9)

9. El 75,53% de las empresas declaran beneficios menores a 500.000 euros y el 85% menores de 1 millón de euros. Es, también, bastante sorprendente que más del 80% de las empresas que declaren sean sociedades de responsabilidad limitada.

El IS es un impuesto proporcional, todos los beneficios, sean muy altos o muy bajos, pagan el mismo tipo, un 35% nominal⁸. Este tipo no se ha modificado desde 1983, mientras que otros muchos países europeos lo han disminuido en los 90s. Por eso hemos pasado de estar por debajo a estar algo por encima de la media de la UE15. Aún así, se ha ampliado el límite para el tratamiento de la pequeña empresa (que sólo tributan por el 30% de la base imponible) aumentando la base imponible para ser considerada como tal de 3 millones a 6 millones de euros, lo que favorece sustancialmente a las empresas comprendidas en el nuevo tramo. Si tenemos en cuenta que sólo el 5% de las empresas declarantes señalan que ganan más de 3.000.000 euros⁹ podemos apreciar la importancia de este cambio.

Lo que es más importante, precisar que el importante incremento experimentado en la recaudación por este tributo no se debe a cambios progresistas en el sistema sino que ha sido causado por el fuerte aumento que han experimentado los beneficios empresariales en los últimos años.¹⁰

Las reformas recientes pueden resumirse en reducciones de tipos, establecimiento de regímenes especiales y aligeramiento de los requisitos para los mismos¹¹ y ampliaciones de base mediante la depuración de amortizaciones generosas, incentivos y tipos especiales. La Ley 6/2000, establece medidas de apoyo a la internacionalización de las empresas, a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas innovadoras.

Impuesto sobre el Patrimonio. Grava el patrimonio neto de las personas físicas (la riqueza que poseen). Se establece en 1978 como gravamen complementario

del IRPF. Pretende aumentar el gravamen sobre las rentas del capital. No obstante, los niveles en los que comienza a gravarse el Patrimonio y las amplias exenciones fiscales establecidas hacen que este Impuesto tenga una recaudación casi nula, como ya se mostrará. El gravamen medio en los años 2.000 está próximo al 4 por mil y la cuota media pagada por este impuesto en 2003 fue de 1.194 euros. Si se tiene en cuenta que sólo se gravan patrimonios superiores a 100.000 euros queda patente el reducidísimo peso del impuesto.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Se crea a finales de 1987 y grava las adquisiciones gratuitas por causa de muerte y también las que se realicen entre personas vivas. Al igual que el Impuesto sobre el Patrimonio su aportación al erario público es insignificante.

Las reducidas aportaciones de los demás impuestos directos nos permiten ignorarlos aquí.

Impuestos indirectos

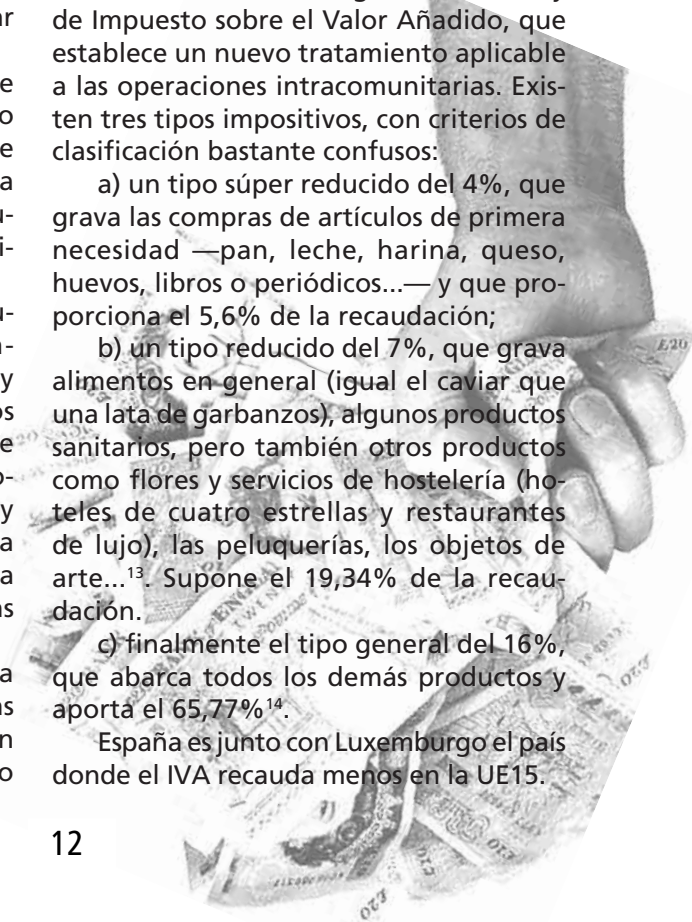
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Entró en vigor en 1986. Es un impuesto que grava el consumo, que se estableció obligatoriamente por nuestra integración en la Comunidad Europea. Sustituyó al Impuesto sobre Tráfico de Empresas, Impuesto sobre el Lujo y otros que existían anteriormente. En 1993, entra en vigor la nueva Ley de Impuesto sobre el Valor Añadido, que establece un nuevo tratamiento aplicable a las operaciones intracomunitarias. Existen tres tipos impositivos, con criterios de clasificación bastante confusos:

a) un tipo súper reducido del 4%, que grava las compras de artículos de primera necesidad —pan, leche, harina, queso, huevos, libros o periódicos...— y que proporciona el 5,6% de la recaudación;

b) un tipo reducido del 7%, que grava alimentos en general (igual el caviar que una lata de garbanzos), algunos productos sanitarios, pero también otros productos como flores y servicios de hostelería (hoteles de cuatro estrellas y restaurantes de lujo), las peluquerías, los objetos de arte...¹³. Supone el 19,34% de la recaudación.

c) finalmente el tipo general del 16%, que abarca todos los demás productos y aporta el 65,77%¹⁴.

España es junto con Luxemburgo el país donde el IVA recauda menos en la UE15.



Impuestos especiales. Tributos de naturaleza indirecta que recaen sobre consumos específicos. Con la entrada en la CE, se abolieron el Impuesto sobre el Lujo y la Renta del Monopolio del Tabaco, entre otros. Desde 1 de enero de 1993, los impuestos especiales son: los Impuestos especiales de fabricación (Impuesto especiales sobre alcohol y las bebidas alcohólicas, el Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las labores del tabaco y el Impuesto sobre la electricidad) y el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, conocido como impuesto de matriculación. Como impuestos indirectos que son, son también impuestos regresivos. Ilustramos su distinta incidencia según las rentas de las personas, comparando lo que puede pagar un alto directivo de la banca española, según su salario que aparece en la prensa, con los ingresos de una persona que gana el salario mínimo.

Al igual que con los impuestos directos, la reducida importancia de los restantes impuestos indirectos nos permite ignorarlos en estos comentarios.

En conjunto, si se revisan los cambios en este sistema introducidos desde los años noventa puede afirmarse que prácticamente toda la nueva normativa ha tenido como resultado el aligerar la carga tributaria. Algunos ejemplos:

→ Han aumentado las deducciones y exenciones en casi todos los impuestos. Por ejemplo, las deducciones por aportaciones a planes de pensiones pueden llegar a 8.000 euros, y si se cumplen determinadas condiciones de edad, pueden llegar superar los 45.000 euros por pareja y año. ¿Qué familias pueden ahorrar tales cantidades en este país?¹⁵

→ Ha disminuido o permanecido constante el tipo de gravamen. Ya se ha señalado que en el IRPF el tipo máximo ha pasado de 65% al 45% y se ha deflactado el impuesto. En el IS el tipo ha permanecido constante (35%) pero se ha ampliado el límite para el tratamiento de pequeña empresa (que solo tributan por el 30% de la base imponible).

→ La racionalización de los procedimientos establecidos por la Ley General Tributaria 58/2003, en todos los casos, unas veces con razón y otras sin ella, disminuyen la tributación.

→ La lucha contra el fraude fiscal se lleva a cabo de forma muy ligera y más

Cuadro I. Ingresos de los PGE.% de recaudación sobre PGE. Año 2005

		% Ingresos
IMPUESTOS IMPOSITIVOS		90,24%
Impuestos directos		53,85%
Impuestos directos sobre la renta		53,82%
IRPF	28,49%	
IS (Impuesto de Sociedades)	23,59%	
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	1,02%	
Otros Impuestos directos	0,72%	
Impuestos directos sobre el capital		0,03%
Sobre el patrimonio	0,02%	
De sucesiones y donaciones	0,01%	
Impuestos Indirectos		36,39%
IVA Impuesto sobre el Valor Añadido	25,37%	
Impuestos Especiales	8,80%	
Sobre Tráfico Exterior	1,05%	
Otros impuestos indirectos	1,17%	
IMPUESTOS NO IMPOSITIVOS		9,76%
Tasas	1,89 %	
Transferencias Corrientes	4,52%	
Ingresos Patrimoniales	1,49%	
Enajenación de Inversiones Reales	0,08%	
Transferencias de Capital	1,18%	
Activos Financieros	0,60%	
Total Ingresos Presupuestarios	100%	100%

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2005

preocupada por evitar la conflictividad fiscal que por evitar el fraude. Tanto es así que los propios inspectores de Hacienda presentaron una protesta formal acerca de que se les mantenía ocupados con inspecciones menores, sin poder abordar los grandes fraudes.

→ Se ha establecido la ley de mecenazgo que permite a unas empresas la dona-

10. Asimismo en 2003 se estableció un trasvase de recaudación del IRPF al IS que hace aumentar todavía más el porcentaje de recaudación por este concepto y disminuir el del IRPF, sin que ello suponga un mayor gravamen a los beneficios.

12. Las SIMCAV, Sociedades de Inversión Mobiliaria de Capital Variable, tienen una tributación por beneficios del 1% en lugar del general del 35%, a pesar de que está abiertamente en cuestión la existencia real de dichas "sociedades". Ante el beneficioso régimen fiscal por el que tributan, no es extraño que el patrimonio gestionado por estos fondos haya pasado de 1.022 millones de euros en 1985 a 15.439 millones de euros en 2000 y 25.103 millones en 2004. Lo más grave es que ante las dudas de que estos sean realmente de inversión colectiva el gobierno haya reaccionado proponiendo suavizar las exigencias para la operación de los mismos, en lugar de reforzar la inspección, lo que ha dado



ción en condiciones fiscales muy favorables y, por otra parte, las empresas que reciben las aportaciones disfrutaban también de magníficas condiciones fiscales.

En conjunto y como tendencia global se observa una disminución de la imposición personal (el IRPF), en contraste con el impuesto de sociedades que aumenta sustancialmente en importancia de recaudación.

Asimismo disminuyen los impuestos sobre la propiedad (sobre el capital, los estamos llamando aquí) del 3,61% en 1980 al 0,08 en 2002 y al 0,01 en 2005.

Es decir, que el sistema fiscal en España experimentó un cambio importante con el establecimiento del nuevo sistema que supuso la transición, el cual impuso una tributación mucho más alta y generalizada a toda la población. Sistema que ha implicado un considerable aumento de la presión fiscal que todavía continúa experimentándose. No obstante, desde mediados de los años ochenta, y más en particular desde los noventa, el sistema impositivo se ha ido aligerando y disminuyendo el grado de progresividad, de acuerdo con las prescripciones de las ideas neoliberales dominantes durante el periodo.

En el Cuadro I se presentan las aportaciones respectivas de los diversos impuestos al erario público previstas para 2005; se añaden al mismo las restantes partidas de los ingresos públicos, que permiten percibir la reducida importancia de las mismas.

Está muy claro que el grueso de los ingresos del Estado proviene de la imposición (90%), así como que los impuestos directos son los que proporcionan la mayor parte de los ingresos públicos (53,85%). No obstante, los impuestos indirectos suponen casi el 40% de la recaudación, lo que indica la limitada progresividad del sistema impositivo español. El Estado tiene capacidad para, y debiera, reducir el IVA de aquellos bienes y servicios más consumidos por las clases con menos ingresos y aumentar los de aquellos que son considerados suntuarios o de lujo. Lo que haría menos regresiva la imposición indirecta.

Dentro de los impuestos directos el IRPF es el que supone la mayor aportación (28,49%), siguiéndole en importancia el

Cuadro II. Estructura de los Impuestos Directos (en porcentaje sobre el total)

Año	1982	1992	2002
Impuestos directos sobre la renta	94%	98,40%	98,60%
IRPF	74,80%	77,40%	58,10%
IS	19,20%	21%	38,60%
Impuesto a los no residentes	0%	0%	1,90%
Impuestos directos sobre el capital	2,50%	0,40%	0,10%
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Intervención Gral. de la Admin. Pública

IS, Impuesto de Sociedades (23,59%) que va aumentando sustancialmente, lo que no deja de ser un aspecto positivo (véase Cuadro II).

En el Cuadro II se presenta la estructura de los Impuestos Directos en los últimos veinte años:

Obsérvese que en los impuestos directos la práctica totalidad de lo recaudado corresponde a los que gravan las rentas obtenidas en cada periodo. Los denominados "impuestos sobre el capital" que gravan la posesión y transferencia de riqueza (Impuestos sobre el Patrimonio y Sobre Sucesiones y Herencias) no sólo no aportan prácticamente nada al erario público, sino que su aportación está disminuyendo hasta casi desaparecer. Es grave que el Impuesto sobre el Patrimonio y el de Sucesiones y Donaciones no aporten casi nada al erario público. ¿Tan pobres son los ricos de este país que la mera posesión de su riqueza no puede aportar nada al esfuerzo común?¹⁶ Parece que España es un paraíso fiscal para los dueños de la riqueza.



Cuadro III. Presión fiscal en España y en la Unión Europea 2003
% del PIB

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Presión Fiscal	Cotizaciones Sociales	Reajuste	Presión Agregada	Media UE 15	Diferencia
1998	10,5	11,8	22,3	12,1	-0,7	33,7	41,9	-8,2
1999	10,6	12,3	22,9	12,2	-0,7	34,4	42,2	-7,8
2000	10,9	12,3	23,2	12,4	-0,6	35,0	42,1	-7,6
2001	10,8	12,0	22,8	12,7	-0,6	34,9	41,5	-6,6
2002	11,3	12,2	23,5	12,7	-0,7	35,5	42,5	-7,0
2003	11,0	12,0	23,0	13,6	0	36,6	42,2	-5,6
2004	10,7	12,4	23,1			37,1		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Intervención General de la Administración Pública y El País 9/5/05

2.3 La presión fiscal

La presión fiscal viene definida por el total de impuestos (directos e indirectos) que recauda el sector público en un país en relación con la actividad económica anual del mismo (PIB). Es un elemento clave para valorar el peso de los impuestos en un país y también para hacer un análisis comparativo por países.

Hay que tener en cuenta también, la estructura del sistema impositivo. En los impuestos directos se incluyen los impuestos sobre la renta, de carácter progresivo, y los de Sociedades, de carácter proporcional, que obviamente tienen un distinto impacto sobre los agentes pasivos y la distribución de la renta. Asimismo, en el cómputo de la presión fiscal se incluyen las cotizaciones sociales, que aunque se pueden clasificar como un impuesto directo, porque se computan sobre las nóminas de los trabajadores, son también proporcionales; lo que hace que las cotizaciones sociales sean un impuesto regresivo sobre los salarios, a diferencia del IRPF, sometido a una escala progresiva sobre los ingresos totales. Incluir todo bajo la misma rúbrica de "impuestos directos" puede conducir a confusión, cuando no a engaño, ya que popularmente se considera que los impuestos directos son progresivos. No sólo importa cuánto se paga de impuestos, sino también quién los paga. Creemos que sería más útil distinguir la presión fiscal propiamente impositiva —impuestos del Estado, las CC.AA. y los Ayuntamientos, de las cotizaciones de la Seguridad Social, llamando al peso de los tributos propiamente impositivos presión fiscal, y al conjunto de éstos más las cotizaciones de la Seguridad Social presión fiscal agregada. Procuramos hacerlo así en este INFORME siempre que sea posible, pero en la mayoría de ocasiones los datos se proporcionan sólo agregados para ambos conceptos.

El Cuadro III nos ofrece una panorámica de la estructura tributaria, la presión fiscal en España desde 1998 al 2004 y su comparación con la media de la UE15.

Todos los datos señalan como la presión fiscal en España es significativamente inferior a la media de la UE a lo largo de todo el periodo, con una diferencia entre 6 y 8 puntos.

Y el Cuadro IV nos permite ver las diferencias entre los diversos países no sólo en la presión fiscal sino entre los tipos impositivos de los principales impuestos. Además, puede observarse que la distancia es mucho mayor con los países





¿Cuánta presión fiscal ha de tener un país?

Desde una visión crítica, hay que decir que la presión fiscal ha de ser alta. En las sociedades en que no se pagan impuestos, son las clases trabajadoras las que sufren esta deficiencia, ya que los bienes públicos que ha de financiar y gestionar el Estado no serán posibles sin estas recaudaciones tributarias. Son precisamente los países europeos con mayor presión fiscal agregada los que mejor Estado del bienestar ofrecen a sus poblaciones. Los ciudadanos de los países nórdicos, que son los que mayor presión fiscal soportan, son los que mejores prestaciones sociales dis-

más desarrollados de la Unión, que tienen una presión fiscal muy superior.

Si en vez de analizar la presión fiscal respecto al PIB se observa la aportación fiscal en términos absolutos, la diferencia es todavía mayor, debido, claro está, a los diferentes niveles de riqueza. En 2002, los ingresos del conjunto de las administraciones públicas suponían una media de 5.752 dólares por habitante, menos de una tercera parte del máximo de los países de la OCDE, representado por Noruega y sólo por encima de Grecia y Portugal. La aportación per capita en Estados Unidos o Japón rondaba alrededor de los 9.500 dólares en la misma fecha.

Todas estas cifras indican el amplio margen que para aumentar los impuestos existe en el país.



Cuadro IV. Presión fiscal agregada y otros tipos en la UE-15

	Presión Fiscal Agregada (% sobre el PIB)		Tipos Nominales (% sobre base imponible)		
	2003	Diferencia con España	IRPF*	I.S.	IVA
			1999	2001	2001
Suecia	51,4	14,8	34,7	28	25
Dinamarca	49,8	13,2	41,2	30	25
Bélgica	48,1	11,5	24,9	20,1	21
Francia	45,7	9,1	15,2	35,3	19,6
Finlandia	45,1	8,2	25,9	29	22
Austria	44,8	6,6	19,5	34	20
Italia	43,2	6,6	16,5	40,3	20
Europa 15	42,2	5,6	17		
Alemania	41,7	5,1	17,8	39,4	16
Holanda	39,3	2,7	13,7	35	19
Grecia	38,6	2,0	8,3	37,5	18
Portugal	38,1	1,5	9,8	35,2	17
Reino Unido	38	1,4	15,1	30	17,5
España	36,6	0	10,2	35,0	16
Irlanda	31,2	-5,4	13,7	20	20
Japón	25,8	-10,8	4,6		
EE.UU	25,4	-11,2	13,9		

* Parte del IRPF sobre el trabajo / salario bruto de los trabajadores

frutan. En cambio, los ciudadanos de países como EE.UU y Japón, con tasas de presión fiscal muy bajas (alrededor del 25% en 2002) en relación con los países europeos, apenas cuentan con pensiones y servicios públicos de la calidad y la abundancia de los países nórdicos. En EE UU, la asistencia sanitaria es prácticamente privada, y la que se ofrece con carácter público, deja mucho que desear. De todos modos, hay que añadir que la fuerza de los grandes poderes económicos, justificándose en las ideas neoliberales, esta llevando a una reducción de la imposición personal en todos los países, y a un aumento de las cotizaciones sociales.

¿Quién? 2.4 ¿Quién paga los impuestos en este país?

Si observamos el Cuadro III vemos que las cotizaciones sociales continúan siendo la principal fuente de ingresos del sistema fiscal español. Por ello es necesario desglosar los distintos Presupuestos que conforman los PGE (Estado central, Seguridad Social y OO.PP.). Puede parecer que tenemos un sistema fiscal bastante progresivo si se señala que la presión fiscal ha alcanzado el 36% del PIB, que los impuestos directos suponen casi el 54% de los ingresos presupuestarios frente al 36% de los indirectos, y que el Impuesto sobre Sociedades crece, pero la evaluación cambia mucho si se observa que de estos impuestos directos la partida más importante y, además creciente (frente a la decreciente de los demás impuestos directos) es, precisamente, la aportación de carácter regresivo que realizan los trabajadores asalariados con sus cotizaciones.



Al ser pagadas proporcionalmente sobre la nómina, los trabajadores que menos ganan resultan perjudicados en relación con los de salarios más altos. Con esta información la magnitud de la progresividad del sistema queda ampliamente en cuestión.

La aportación del trabajo personal a la tributación directa queda todavía más clara en el Cuadro V.

**Cuadro V. Composición de la base imponible en el IRPF
En porcentajes**

Año	Trabajo Personal	Actividades Económicas	Rentas de Capital Inmobiliario	Mobiliario	TOTAL *
1995	78,26	12,37	0,7	6,49	97,82
1996	78,96	11,7	0,49	6,77	97,43
1997	79,75	11,84	0,68	4,81	97,08
1998	79,62	11,38	0,92	3,54	95,46
1999	74,86	12,82	2,8	3,92	94,40
2000	75,19	11,88	2,72	4,11	93,9
2001	76,38	11,39	2,75	4,74	95,26
2002	77,21	11,28	2,73	4,44	95,66

* El resto hasta 100 corresponde a otras partidas menores

Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria Tributaria 2003.

Mas todavía si se tiene en cuenta que el epígrafe "Actividades económicas" recoge aquellos ingresos mixtos del trabajo y el capital en las actividades autónomas. Es decir, muy por encima de las dos terceras partes de la base imponible en el IRPF está formada por las rentas/ingresos del trabajo. El propio ministro Solbes reconoce que "en torno al 80% de la base imponible del impuesto corresponde a rendimientos del trabajo" (El Mundo, 31/3/05). No obstante, de nuevo el carácter real del impuesto al trabajo queda oscurecido pues dado que en la partida "Trabajo personal" están incluidas las cotizaciones sociales, en el porcentaje se incluyen unas remuneraciones sometidas a un tipo proporcional (y por tanto regresivo) con otras de tipo progresista. Ello significa que las personas con salarios muy altos, aunque contribuyan más que proporcionalmente en este impuesto, contribuyen menos de lo que parece; por el contrario, los trabajadores de bajos salarios, pagan más de lo que parece.

Por otra parte, podemos observar los tipos efectivos a los que está gravado el trabajo, capital y el consumo en los diferentes países de la UE (Cuadro VI).

Todos los tipos efectivos son bastante inferiores en España respecto a la UE15 como corresponde a un país con una gran diferencia en la presión fiscal respecto a la media comunitaria. Tanto en España como en la UE es el trabajo el elemento más fuertemente gravado. Es curioso que durante la década de los noventa, aún estando muy por debajo de la media europea, el gravamen sobre el capital disminuyó en España (junto con Alemania esto no sucedió en ningún otro país); este aspecto ha cambiado ahora pues los impuestos sobre socieda-

**Cuadro VI. Tipos efectivos en España y en la UE-15
Porcentajes**

	Costes trabajo no salariales (1)		IRPF (2)		Sobre el trabajo (3)		Sobre el capital (4)		Sobre el consumo(5)	
	1999	99/90	1999	99/90	1999	99/90	1999	99/90	1999	99/90
España	21,9	2	10,2	0,1	29,9	2	18,5	-1,4	17,7	2,5
UE15	24,8	1,3	17	1,4	37,6	1,9	23,6	2,3	20,8	1,4

1: Cotizaciones sociales (trabajador, empresario, autónomos)/coste laboral

2: Parte del IRPF sobre el trabajo/salarios brutos trabajadores

3: (Costes no laborales +IRPF)/salarios brutos trabajadores

4: (parte del IRPF sobre Capital+Impuestos sobre propiedad)/excedente bruto de explotación

5: Impuestos indirectos/consumo (privado o público)

Fuente: Datos de Zubiri I., 2001. Hacienda Pública Española, Monografía, 2001p.19

**Cuadro VII. Distribución de la carga impositiva.
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 2002**

Tramos de renta (en Euros)	Número de Liquidaciones	Participación en el total de rentas	Contribución al IRPF
Menos de 3 salarios mínimos (15.000 euros)	60,80%	27,90%	11,00%
1 a 2 salarios medios (15.001 a 36.000*)	33,90%	42,80%	46,70%
2 a 6 salarios medios (36.001 a 120.000*)	4,80%	22,50%	28,10%
De 120.001 a 600.000	0,40%	5,20%	10,90%
Más de 600.000	0,10%	1,60%	3,30%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

* Salario mínimo: 5.000 euros/Salario medio: 15.000 euros

Fuente: Elaboración propia con datos de la memoria Tributaria 2003

des han aumentado mucho (aunque no los que afectan a la propiedad propiamente dicha), pero no debido a cambios en los sistemas de gravamen, sino al importantísimo aumento del volumen de los beneficios. España compensó la disminución de gravamen sobre el capital aumentando más que en la media europea los gravámenes sobre el trabajo y el consumo.

Para explorar con más detalle quién paga los impuestos en este país hemos elaborado el Cuadro VII, en el que partiendo del número de liquidaciones a Hacienda (que no es lo mismo que el de todos los perceptores de renta) se comparan los niveles de ingresos salariales que corresponden a las distintas escalas de gravamen, su participación en la renta y su contribución al IRPF.

- el 60,8 % de la población con rentas más bajas, que económica y sociológicamente pueden ser clasificados como clase trabajadora, sólo percibe menos del 30% de las mismas y contribuye con un 11,0% a la recaudación fiscal por el IRPF. Pero si se desglosa algo más este grupo —lo que no se presenta aquí— aparece un primer tramo compuesto por 3,4 millones de personas, que sólo ingresan menos de 5.306 euros, lo justo para mal vivir; lo escandaloso es que este 22,1% de los contribuyentes paga impuestos a partir de un ingreso que supone poco más que la pobreza severa; ciertamente, contribuyen poco, pero, ¿no podrían estar exentos de pagar impuestos? En el segundo grupo, otros 3,2 millones de personas, ingresan anualmente entre 6.001 y 10.500 euros anuales, y dentro de ese grupo, encontramos otro millón de personas que declaran unos ingresos alrededor del umbral de pobreza. ¿Tampoco podrían quedar exentos del IRPF? El tercer grupo, con ingresos entre 10.501 y 15.000 euros

sería, a nuestro juicio, el tramo de partida para empezar a pagar impuestos.

- un tercio de la población española con salarios medios bajos (de 15.000 a 36.000 euros) paga casi un 50% del IRPF. Se diría que es en este grupo en el que recae la mayor imposición directa; dado que sus rentas no son muy altas, el esfuerzo fiscal que realizan es importante.

- un 94,7% de las liquidaciones (60,8+33,9) declaran ingresos inferiores a 36.000 euros al año (3.000 al mes) y la mayoría de ellos mucho menores (60% por debajo de 15.000 euros). Sólo un 5,3% de españoles declaran percibir más de 36.000 euros al año y sólo un 0,5% recibir más de 120.000 euros. ¿Qué pocos ricos tenemos en este país? Un país donde la distribución de la renta es aproximadamente de 50 para el trabajo y 50 para el capital (y como capitalistas no hay tantos les debe tocar a bastante a cada uno) resulta que a la hora de pagar impuestos casi todos somos bastante pobres... ¿No será que hemos aprendido bien lo de la contabilidad creativa?

- es verdad que el 4,8% de medio ricos pagan casi una tercera parte del IRPF, y los pobrecitos ricos pagan un 14% del IRPF¹⁷ (aunque sólo 3.471 contribuyentes declaran percibir más de 600.000 euros al año); lo que indica una cierta progresividad en este impuesto, aunque como venimos repitiendo no demasiado acentuada. La reforma del sistema fiscal que se anuncia, ¿mantendrá, aumentará o disminuirá esta progresividad que todavía manifiesta el sistema?

Ya se ha señalado que, además, este impuesto progresivo está decayendo en importancia en el conjunto de la tributación: sabemos que se están reduciendo los intervalos y que especialmente durante los años 90, las sucesivas reformas del IRPF

17. Moral y económicamente, ¿cómo se pueden justificar estos ingresos tan elevados? En el capitalismo estas personas actúan de motor de la gestión y el control de la riqueza productiva. Entre los que declaran los ingresos más altos se encuentra una horquilla que va desde 27 a 113 veces el SMI. Y, ¿qué pasa con los contribuyentes del tramo "Más de 600.000 euros"? Sin duda formado por las personas más ricas y poderosas de la sociedad. Quién gane un millón de euros anualmente está ingresando 188 veces el SMI; quién gane 4 millones, 752 veces el SMI, y así sucesivamente. Esta desproporción en las remuneraciones nos recuerda las palabras del señor Saéz, presidente del BSCH, de que había que suprimir los recursos públicos dedicados al bienestar social, cuando su banco declara que la remuneración anual de este director es de cerca de 6 millones anuales de euros, unas 1.128 veces lo que gana una persona con SMI. Sin comentarios.



han supuesto una disminución de los tipos marginales máximos de dicho impuesto —en España, el tipo marginal máximo del IRPF era del 65% en 1980, desciende hasta el 56% en 1992 y actualmente, se sitúa en el 45%, lo que hace que los impuestos sobre la renta pierdan peso como figura impositiva. Se configura así un sistema fiscal con un muy moderado carácter redistributivo derivado de la sustancial pérdida de progresividad del IRPF, la desfiscalización parcial de las ganancias de capital y el elevado grado de evasión. Puede argumentarse que el aumento de la tributación de sociedades es un desarrollo paralelo positivo y así es efectivamente, pero este impuesto es proporcional, y no progresivo. No hay razón para que el aumento de tributación por beneficios conlleve una disminución de la progresividad por IRPF, sino que ambos impuestos conjuntamente podrían perfectamente dar lugar a un sistema más progresivos.

Esta progresividad, además, disminuye sustancialmente si tenemos en cuenta la regresividad del impuesto indirecto, que afecta con mayor intensidad a las capas de ingresos más bajos, y la importancia de las cotizaciones sociales que incide en los ingresos salariales. No sólo la tributación en España es considerablemente menor que en la UE15, sino que la recaudación impositiva es fuertemente desigual, perjudicando a los contribuyentes con rentas medias del trabajo asalariado y beneficiando a las rentas mixtas, de control mucho más difícil y, siendo muy generoso con las capas de altos ingresos.

Aunque la tributación en el Estado español es considerablemente más baja que en la UE15 no hay que ignorar tampoco que, de acuerdo con la estrategia neoliberal que la UE ha adoptado, las tendencias en esta última van en la dirección de disminuir la fiscalidad. La mayoría de los países de la UE han realizado reformas sustanciales de sus sistemas fiscales. En el IRPF la mayoría de los países están reduciendo los tipos de la escala, ampliando el mínimo exento e introduciendo nuevas exenciones. En el IS se están reduciendo los tipos, aunque esta reducción se compensa con ampliaciones de la base. Otros países están reduciendo las cotizaciones a la Seguridad Social y algunos países están aumentando algo los impuestos especiales justificándolas como protección al medio ambiente. "La tendencia global [en la OCDE y la UE] muestra una reducción de la imposición personal, compensada por un crecimiento de las cotizaciones sociales. Lo mismo pasa con los impuestos sobre la propiedad, en contraste con la mayor aportación relativa del impuesto sobre sociedades."¹⁸ Asimismo, "en la UE hay una clara tendencia a la reducción de los tipos máximos en el IRPF que se ha acentuado a finales de los 90 y comienzos del 2000... en 12 de los 15 países de la UE se ha producido una reducción de



la presión fiscal individual... En España el tipo trabajador medio ha disminuido entre 1997-2000 en un 3,8% para el trabajador casado con dos hijos, y el 1,7% para el soltero". Y las tendencias hacia el futuro no se presentan mejores: "Una reforma que merece una atención especial es la introducción de un sistema dual de renta (Suecia, Finlandia y Holanda) que esencialmente consiste en separar la tributación de los rendimientos del trabajo y del capital y gravar los rendimientos del trabajo de forma progresiva y los del capital de forma proporcional... El precio de ésta [reforma es], la quiebra de la equidad y, sobre todo, que se abren vías de elusión y evasión mediante la transformación de rendimientos del trabajo en rendimientos del capital". En España ya se practica este sistema con la imposición sobre las plusvalías, que tributan al 15% (proporcional) cuando si estuvieran incluidas normalmente en el IRPF cotizarían con una tarifa mucho más alta. Y todo ello a pesar de que en la opinión de este autor: "Muchas de las razones que están ofreciendo los países de la UE para

fiscales para atraer capitales y actividades económicas. Se argumenta que hay que disminuir la tributación a sociedades porque de otra forma no se atraerán los capitales (sobre todo los financieros), pero como resulta que hay países cuya fiscalidad es cero, la tributación en todos los países tendría que bajar a cero para ser efectiva. Tampoco respecto a las inversiones directas parece que la tributación es el elemento más importante, ya que el papel de ésta es bastante secundario en relación con otras variables. Además, si todos los países se enzarzan en una competencia fiscal el ómnico resultado será que todos ellos saldrán perjudicados.

Esta bien claro que tanto en la UE como en el Estado español desde los primeros noventa se ha ido aligerando la carga fiscal. Las reformas no están justificadas por las razones que se aducen. Pero son las pautas que dominan en todos los países. Los gobernantes ofrecen demagógicamente bajar los impuestos para ganar las elecciones, frente a unos contribuyentes que aceptan las razones ofrecidas, aunque saben que sin impuestos no puede haber prestaciones, porque no quieren pagar impuestos. Los políticos que quieren ser elegidos no se atreven a proponer aumentos de impuestos. Son víctimas de su propia creación demagógica.

Los beneficios fiscales. Las desgravaciones

Los beneficios fiscales son subvenciones al sujeto impositivo otorgadas a través del sistema fiscal con el fin de conseguir determinados objetivos sociales y económicos, bien por razones de equidad o para estimular ciertas actividades que se consideran ventajosas. El legislador aplica reducciones de impuestos a determinados comportamientos que pretende incentivar: actividades económicas que considera de importancia, investigación y desarrollo en las empresas, inversión en pensiones privadas de jubilación, etc. Sirven también para premiar, por ejemplo, aportaciones a proyectos públicos o determinadas acciones medioambiental-es; se aplican asimismo para beneficiar a ciertos colectivos que se consideran en condiciones desfavorecidas por ejemplo afectados del SIDA, personas con discapacitados a su cargo, etc., que verán como parte del impuesto que tenían que satisfacer se ve reducida en base a la



18. La Caixa. Informe mensual. Enero 2005, p.73

19. Todas estas citas corresponden al artículo de Zubiri I., Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos, Hacienda Pública Española. Monografía 2001.

reducir los impuestos son, cuando menos, dudosas"¹⁹.

A pesar de una abundante retórica acerca de la misma, tampoco la UE se plantea una armonización-coordinación fiscal, sino que está facilitando una competencia fiscal entre sus diversos países miembros, que tratan de aprovechar las diferencias

compensación que el gobierno otorga a ese colectivo. Con los beneficios fiscales los gobiernos disponen de una poderosa herramienta de política económica.

Consisten en descontar una parte de la cuota del impuesto que el contribuyente tendría que satisfacer y que el Estado deja de cobrarle. Las cifras que se mueven en estos ahorros fiscales son muy cuantiosas, por ejemplo el importe de los benéficos fiscales del presupuesto de 2005 asciende a 41.208 millones de euros, que suponen casi el 28% de lo que se presupuesta recaudar. De éstos, los más importantes corresponden a las deducciones del IVA, que ascienden a más de 20.000 millones (40% de la recaudación total), en segundo lugar las deducciones del IRPF que se presupuestan para el mismo año en 14.720 millones (30,4% de la recaudación total) y en el Impuesto sobre Sociedades que llegan a 4.220 millones, (13,14% del ingreso).

Esta figura tributaria que parece bastante lógica para diferenciar entre sujetos fiscales en condiciones distintas, se aprovecha a menudo por intereses específicos que estudian bien como beneficiarse de los mismos. Siendo un instrumento que puede pasar desapercibido en observaciones fiscales superficiales es, sin embargo, minuciosamente estudiado por los contribuyentes y especialmente por un nutrido grupo, muy bien retribuido, de asesores fiscales que se dedican a informar a los sujetos fiscales de más ingresos sobre cómo reconducir su vida económica con el único objetivo de aumentar sus desgravaciones fiscales y eludir al máximo su contribución al erario público. Se pervierten así los fines iniciales y son aprovechados por los más



ricos para aumentar las evasiones legales. Es decir, los beneficios fiscales son aprovechados principalmente por los sujetos impositivos con rentas que alto nivel.

Estudiemos algo más atentamente las principales desgravaciones del IRPF:



- desgravación por trabajo personal, que pueden realizar todos los contribuyentes que trabajan. Pueden deducir desde un mínimo de 2.400 euros a un máximo de 3.500 euros. Al ser una desgravación general y de limitada amplitud no aumenta mucho las desigualdades impositivas. Importe total de desgravación: 5.577 millones

- Desgravación por compra de vivienda, que favorece a unos 6,5 millones de personas. Pero como se desgrava la compra de todo tipo de vivienda habitual, resulta que aquellos sujetos de rentas más altas, que pueden comprarse una vivienda mejor, durante muchos años han desgravado una cantidad considerablemente mayor. Hace varios años se impuso un límite a la desgravación por vivienda, que limita un poco dicha desigualdad, pero de todas formas, quienes pueden comprar una vivienda cara acaban desgravando más que los que la compran más barata. Y, sobre todo, de aquellos que no la pueden comprar. El hecho que se subvencione una vivienda privada, de cualquier precio, provoca incentivos fiscales a la compra de la misma en contra de pagar un alquiler, que no está incentivado y a tener en cuenta el ahorro fiscal para poder acceder al mayor precio del piso que se necesita. Esto unido a otras especulaciones ha provocado una tendencia a la propiedad y a que todas las familias intenten tener una desgravación por está partida en su declaración anual de la renta. Lo que a su vez facilita un constante incremento de los precios de los pisos y la desviación del beneficio fiscal, que iba dirigido a las familias, trasladándolo a la renta de los constructores y especuladores del gremio. En 2005 el importe total de los beneficios fiscales por vivienda se presupuestan en 3.076 euros, 20,90 por ciento de las deducciones en el IRPF.

- Se concede una sustanciosa desgravación fiscal, también, a quienes establecen un plan de pensiones privado individual en las instituciones financieras (cajas y bancos). Esta es una de las desgravaciones más escandalosas del sistema fiscal actual por dos razones: una, porque la inmensa mayoría de personas que hacen un plan de pensiones privado y se benefician de las desgravaciones son personas de altos ingresos (los ciudadanos normales y los pobres tienen que conformarse con las pensiones públicas) que, a menudo, hacen planes

de pensiones con el único propósito de beneficiarse de las desgravaciones, y dos, porque estas desgravaciones benefician directa e indirectamente a las instituciones financieras que obtienen ahorros de cantidades muy fuertes de fondos a largo plazo, por los que, además, cobran altas comisiones²⁰. Más todavía, los gestores de los fondos de pensiones se permiten cobrar unas comisiones astronómicas y mantener una relajada gestión de los fondos ya

cancelan impuestos por I+D por importe de 215 millones de euros, sin estar muy claros los criterios que certifiquen una autentica investigación, como después de cerrado y desguazado el Forum de las culturas hace más de un año, esta provocando ahorro de impuestos por importe de 71 millones en el impuesto sobre los beneficios que tuvieron determinadas sociedades, o los 41 millones de euros desgravados del IRPF en concepto de donativos, algunos de los cuales son aportaciones voluntarias a fundaciones de colegios privados. Suma y sigue.

En resumen, el sistema de beneficios fiscales modifica a la baja la progresividad del sistema fiscal, sobre todo porque afecta de manera importante al IRPF que es el único impuesto que tiene una base progresiva. La injusticia de las deducciones mencionadas, era ya reconocida por el actual secretario de Hacienda Miguel Ángel Fernández Ordóñez en sus declaraciones de Noviembre de 2004. (ver Cinco Días o cualquier diario de 11 de Noviembre). El secretario de estado se permitió además avanzar una posible reducción de algunos los beneficios fiscales, con lo que consiguió una avalancha de críticas que le llovieron desde los grandes banqueros hasta las agrupaciones de consumidores. Hizo marcha atrás en pocos días, lo que profetiza la pobreza de la anunciada reforma socialista. El propio Solbes salió a tranquilizar a los colectivos más pudientes diciéndoles que tenían aseguradas sus importantes deducciones.

Este instrumento de política económica que parece tan beneficioso para la población vemos, si lo analizamos un poco más, que está provocando unas consecuencias nefastas para unos y muy ventajosas para otros, como siempre. Detrás de muchas de esas cifras hay beneficios para a unos pocos y rebajas de bienestar para muchos otros.

El fraude fiscal

Cuanto se ha comentado hasta ahora ignora un elemento que los comentaristas consideran bastante relevante en la escena fiscal del Estado: nos referimos al fraude fiscal. Éste, que por su propia naturaleza no se puede cuantificar, ha sido estimado por los expertos del Ministerio de Hacienda en torno al 5,0 % del PIB español, que es una cantidad muy sustancial. Y lo que es peor, en los últimos años se han debilitado



que el beneficio fiscal es tan grande que queda diluida toda ineficiencia. Tenemos aquí otro gran traslado de renta, desde las arcas públicas hacia los grandes gestores de los fondos de pensiones, pasando por el descuento de impuestos de los más ricos. Las desgravaciones fiscales por fondos de pensiones se presupuestan para 2005 en 1.356 millones de euros, un 9,21 por ciento de las deducciones del IRPF.

• Existen otras muchas desgravaciones: por ejemplo, los 1.253 millones de euros que fueron "desgravados" del impuesto de sociedades a las empresas que reinvertieron sus beneficios extraordinarios, como se

20. Hasta tal punto que una parte importante de la desgravación fiscal a los que hacen la pension se compensa con el coste que cobra el banco en comisiones. Con lo que la desgravación es un flujo casi directo a la banca en sus comisiones, además de lo que supone en fondos disponibles.

las sanciones por fraude: en 2003, se pasó de considerar delito fiscal la defraudación a partir de 90.000 euros a que sólo sea delito si el fraude supera los 120.000, se acortaron los plazos de prescripción del delito fiscal, y se rebajaron las sanciones por fraudes cometidos si ambas partes (defraudador y Administración se ponen de acuerdo). En estos años, son también conocidas las protestas públicas del Cuerpo de Inspectores de Hacienda acerca de la falta de voluntad de sus propias autoridades para facilitar las inspecciones de ciertos grupos sociales, que los Inspectores consideran de gran potencialidad de ocultación fiscal. El fraude fiscal es un secreto a voces en este país.

No sólo es importante la cantidad que se defrauda, ya muy sustancial, sino que las posibilidades de ocultación son muy distintas para las diversas capas sociales. Los asalariados de cualquier tipo difícilmente pueden eludir la tributación, ya que sus declaraciones dependen de sus empleadores, mientras que existen muchas profesiones o negocios para las que no es difícil eludir el fisco, por lo menos parcialmente. Según la Memoria Tributaria de 2003, la recaudación por retenciones al trabajo ascendió en 2003 al 93,5% de los ingresos por IRPF, mientras que las retenciones al capital disminuyeron al pasar el tipo del 18 al 15% y "se redujo su caída al -14,5%", mientras las retenciones sobre fondos de inversión disminuían el 40%. Eso sin incluir la defraudación legal que consiste en la gran variedad de gastos que muchas empresas pueden deducir de impuestos, lo que no pueden hacer los asalariados (amortización y gastos de los coches, o leasing de los mismos, gastos de teléfonos, informática, locales que en muchas ocasiones son imposibles de separar del consumo familiar o personal...). Lo que hace que la situación impositiva real sea todavía más desigual que la que aparece de todo nuestro trabajo. Hasta ahora el fraude ha sido notable.

Como un indicador del tipo y magnitud del fraude fiscal en el Cuadro VIII se presenta un desglose de las inspecciones y de los resultados de la Agencia Tributaria en los sectores mencionados. También pone al descubierto el tipo de personas que están cometiendo el fraude fiscal: por el tipo de sujetos fiscales que aparecen (sociedades, empresas, bancos), tienen que estar involucrados forzosamente directores, gerentes,

y otros cuadros intermedios autorizados, que actúan como representantes legales de estas entidades. El fraude se comete en el sector de la producción y el crédito más que en el del consumo.

El nuevo gobierno del PSOE presentó a fines de 2004 un Plan de Prevención del Fraude Fiscal que es de esperar mejor, por lo menos en parte, esta situación. El Plan señala específicamente que no reclama mayores recursos para su realización, y que se basa en el consenso y en su poder disuasorio. Rehúsa también presentar estimación alguna del fraude fiscal existente. Elementos todos que hacen temer que la voluntad fiscalizadora no sea muy enérgica.

De todos modos, en el primer semestre del 2005, el Ministerio de Hacienda declara haber "ingresado 2.141 millones de euros procedentes de controles para combatir el fraude fiscal, un 20% más que el dinero recaudado en idéntico período del año anterior"²¹. Se está siendo también más riguroso con el fraude en diversas modalidades del IVA. Según la prensa, el gobierno planea dedicar más recursos a la lucha contra el fraude en 2006. Como resultado espera obtener 4.400 millones de euros

Cuadro VIII. Algunas pistas sobre el fraude fiscal en España

	Primer Semestre 2005	Primer Semestre 2004	% de variación
IVA: Tramas de fraude	245 sociedades investig.	89 sociedades investig.	175%
SECTOR INMOBILIARIO	1.466 empresas	1.282 empresas	14%
Deuda en actas	250,67 millones de	187,69 millones de	33%
MATRICULACIÓN	99 sociedades investig.	57 sociedades investig.	73%
BLANQUEO DE CAPITALES	309 actuaciones	272 actuaciones	13%
Importe	292,86 millones de	118,44 millones de	147%

Fuente: Agencia Tributaria y El País 20/7/2005

de recaudación directa y descubrir fraude por unos 7.470 millones²². Según Hacienda las actividades con mayores posibilidades de practicar el fraude fiscal y que, según el Plan, se proponen controlar de forma prioritaria son: el sector inmobiliario, el blanqueo de capitales, y el fraude del IVA relacionado con el sector del automóvil, la informática y las facturas falsas, así como en los Impuestos Especiales, sin olvidar la ingeniería fiscal y los paraísos fiscales. Últimamente, la Agencia Tributaria comienza a detectar un mayor fraude en mercancías que proceden de China, tales como los tejidos y la peletería. Hacienda anuncia que en otoño se presentará en el Congreso una ley contra el fraude, que será bienvenida.

21. "El plan de lucha contra el fraude destapa 2.141 millones, un 20% más". El País. 20 julio del 2005.

22. El País, 10/10/05. Este fraude descubierto se refiere a irregularidades observadas, contrabando detectado, delito fiscal... que suponen un importante volumen de fraude pero no implican el ingreso de ese dinero en la caja de Hacienda. Por ejemplo, el contrabando de droga detectado no tiene repercusiones económicas en los ingresos de hacienda.

¿Quién paga, entonces, los impuestos?

"El impuesto actual discrimina a las rentas del trabajo respecto a las rentas del capital y de las actividades económicas."

P. Solbes, Vicepresidente primero del gobierno.

Teniendo todo esto en cuenta nos parece que se puede afirmar que:

- Los españoles pagamos bastantes menos impuestos que nuestros conciudadanos de la UE15 (35,5% sobre PIB frente a más del 40%).
- Además, la mayor proporción de los mismos (12,72%) corresponde a las cotizaciones sociales, que es un "impuesto" proporcional sobre las nóminas, de tipo regresivo, frente al 10,93% que suman el impuesto sobre la renta, sobre el patrimonio y otros impuestos directos; y al 12,14% que suponen los impuestos indirectos.
- Más de tres cuartas partes de la base imponible del IRPF corresponde a las rentas de trabajo (frente al 7,17% de las rentas de sociedades).
- Las deducciones fiscales contribuyen a hacer más desigual la aportación de los distintos sujetos pasivos al rario, favoreciendo a los sujetos de rentas más altas.
- Son trabajadores españoles los que pagan la mayor parte de los impuestos del Estado español.
- La tendencia de la UE es a disminuir los impuestos y mantener la exigencia de déficit fiscal cero, lo que supone inevitablemente la disminución de la intervención pública y la reducción del Estado de bienestar.
- No es extraño, por tanto, que frente al slogan de "hacienda somos todos", algunos añadan, con razón sí, pero unos más que otros.



No obstante, nos parece que la Agencia Tributaria debería también informar sobre si se lleva algún trabajo de inspección en los paraísos fiscales, así como las razones para no hacerlo, en caso negativo.

Habría que mencionar también la incidencia de la nueva doctrina sobre la prescripción penal que puede afectar a unos 2.000 expedientes de delito fiscal y que quedarían amnistiados si se resolvieran fuera del plazo de prescripción. Así como "los errores" que se cometen en Hacienda: "Un error del anterior Ministro de Economía, Rodrigo Rato, evitará a Mario Conde y a su antiguo equipo de Banesto afrontar las multas y la inhabilitación profesional derivada de la sanción administrativa impuesta por el Banco de España. Economía entiende ahora (Abril 2005) que no puede emprender acción judicial para subsanar este error. (...) Fuentes próximas a este proceso han mostrado su extrañeza por la cadena de errores en la que incurrió el entonces titular de Economía, especialmente si se tiene en cuenta que alguno de sus colaboradores, como su jefe de gabinete, tenía la condición de abogado del Estado y debía conocer estos pormenores legales." (La Vanguardia, 29/5/05). El importe de estas multas no cobradas "por error" asciende a más de 1.613.793 euros. ¿Nadie es responsable por esta (y otras similares si se producen) falta de pago al erario público? Hace buena falta que el Plan contra el Fraude de 2004 mejore sustancialmente esta situación.

¿reforma? 2.5 La reforma fiscal que viene

Durante el periodo que gobernó el PP, se hicieron importantes modificaciones en el sistema fiscal orientadas a favorecer a los grupos de ciudadanos con las rentas más altas. Modificaciones de carácter netamente regresivo. En la campaña electoral de 2004 el PSOE planteó la conveniencia de una nueva reforma fiscal. Llegados al gobierno parecía que ésta iba a realizarse muy rápidamente, pero aunque se anunciaba que se presentaría ante las Cámaras en el último trimestre de 2005, da la impresión que no es una de las prioridades inmediatas del gobierno. Si bien se sigue insistiendo en que la reforma se realizará en esta legislatura, parece que no se llevará

a las Cortes hasta 2007, último año de la legislatura, lo que supone su entrada en vigor a partir de la campaña de 2008. Las autoridades afirman ahora que se ha de dar prioridad al Plan de Prevención del Fraude Fiscal frente a la reforma fiscal. No sabemos las razones que han llevado al partido en el poder a ralentizar esta promesa electoral. Algunos comentaristas señalan dos razones posibles: una, que Hacienda prefiere ir introduciendo cambios de forma gradual, "suave" y poco destacada en lugar de una fuertemente publicitada "reforma fiscal", "un cambio fiscal tranquilo" (Solbes), que permite no llamar mucho la atención sobre el mismo en lugar de una fuertemente publicitada "reforma fiscal", y dos, que es posible que el gobierno haya optado por esperar a resolver las reformas de los Estatutos de Autonomía y los diversos sistemas de financiación autonómicos que van con ellos, antes de iniciar una reforma fiscal de alcance. Lo que parece

una decisión bastante lógica, pues los nuevos sistemas de financiación de las CC.AA. tendrán una incidencia importante en la estructura y distribución de las cargas impositivas. No es posible, por tanto, decir gran cosa acerca de la esperada reforma fiscal.

La información acerca de la reforma con que se cuenta hasta ahora está dispersa y seguramente experimentará muchos cambios antes de convertirse en definitiva. Pero como querríamos llamar la atención hacia un aspecto tan importante de nuestro sistema social como es una reforma fiscal, nos arriesgamos a señalar algunos elementos que nos parece que pueden constituir una parte importante de la reforma, tomados sobre todo de los medios de comunicación, con todas las limitaciones que presenta esta fuente de información. Somos conscientes de lo aventurado de este procedimiento y pedimos al lector que lo tenga muy en cuenta. Digamos que no nos proponemos a este estadio analizar nada con rigor, sino llamar la atención acerca de algunos

La reforma del IRPF

ENTRADA EN VIGOR: 1 de Enero de 2007

■ OBJETIVOS

- Mejorar la carga tributaria soportada por los asalariados.
- Recuperar el principio de equidad horizontal en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares.
- Reducir el número de tramos del impuesto y tipo marginal máximo.
- Revisar las reducciones y deducciones existentes, con especial atención a los efectos de las mismas sobre la equidad vertical y progresividad real del impuesto.
- Mantener la suficiencia en la recaudación y asegurar la progresividad.
- Disminuir y perseguir el fraude fiscal, continuando la línea emprendida por este Gobierno con la aprobación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal.

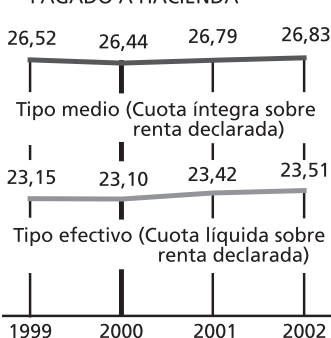
■ PRINCIPALES MEDIDAS

1. MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR: Modificación del mínimo personal y familiar para no discriminar en función de la renta.
2. TARIFA: El número de tramos se reduce a tres o cuatro (ahora cinco). Bajaré el tipo máximo (ahora en el 45%) sin concretar el mínimo (el 15%).
3. PLUSVALÍAS: Se mantiene el tipo único en el 15% o se subirá el 18% con un mínimo exento.
4. PENSIONES: Se priman los planes de pensiones cuando la renta se perciba de forma periódica. Se ajustarán los límites de las aportaciones (ahora 8000 euros anuales de carácter general). Nuevos incentivos fiscales para los seguros de dependencia.
5. VIVIENDA: Se mantiene el límite de deducción (9015 euros, incluida amortización e intereses), con algunas correcciones (ahora la deducción oscila entre el 15% y el 25%).

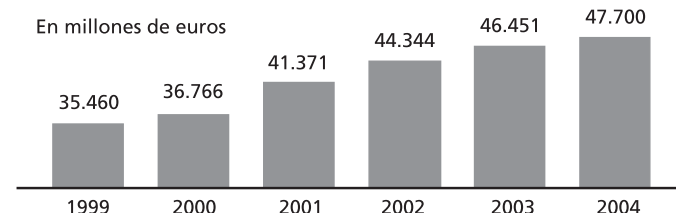
■ ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA RENTA

Fuentes de la renta sobre base imponible (en %)	2001	2002	Diferenc.
Trabajo	76,38	77,21	0,83
Capital	7,49	7,17	-0,32
Inmobiliario	2,75	2,73	-0,02
Mobiliario	4,75	4,44	-0,30
Actividades económicas	11,39	11,28	-0,11
Ganancias y pérd. patrimon.	3,70	3,37	-0,33
Rentas imputadas	1,09	1,05	-0,04
Otros conceptos	-0,05	-0,08	-0,03

■ PORCENTAJE PAGADO A HACIENDA



■ EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Fuente: Periódico EL PAÍS. 31/03/2005

elementos sobre los que merece la pena estar atentos, por si la dirección en que propone modificarlos la reforma no es la más adecuada para el bienestar de la población.

Un primer punto que tendrá que asumir el sistema fiscal del estado en el futuro consiste en la creciente descentralización del sistema fiscal. Aunque no se conozcan los resultados de los cambios en los nuevos Estatutos de Autonomía, no hay duda que todos ellos implican la exigencia de una creciente descentralización tributaria. No sólo recaudatoria, sino incluso de gestión y control (el Estatut de Catalunya reclama una Agencia Tributaria propia, y muy probablemente lo mismo requerirán otros estatutos). Cada vez más, los impuestos no los recaudará únicamente el estado central sino que la responsabilidad de las CC.AA. sobre los mismos crecerá. Lo que hace suponer que habrá —ya existe en algunos aspectos, aunque sean reducidos, un cierto margen de variaciones en el sistema tributario según CC.AA. que puede establecer diferencias de gravamen entre la población de distintas autonomías. No obstante, no es probable que tales diferencias sean muy sustanciales, pues si lo fueran podrían dar lugar a desequilibrios importantes. De todos modos, será necesario tenerlas en cuenta y para poder evaluar el sistema fiscal será necesario completar el conocimiento del sistema tributario central con el de las correspondientes CC.AA.

Lo que se sabe de la reforma la plantea como una reforma de cambios reducidos "nunca cambios radicales" y, sobre todo, sometida a una premisa: no habrá aumentos de presión fiscal. Lo que deja claro lo limitado de la misma, pues en el mejor de los casos se llevará a cabo un reajuste de las cargas tributarias, pero en ningún caso un aumento de los recursos de los que dispondrá el gobierno para mejorar su actuación económica y social. Y esto cuando estamos a más de cinco puntos por debajo de la presión fiscal media de la Unión Europea y situados en los últimos lugares entre los países de la misma respecto a gasto social.

El Cuadro IX recoge los principales aspectos de la propuesta de reforma fiscal que el gobierno actual presentó en marzo de 2005. (En la página anterior)

Lo que supone acerca del IRPF, para los:

- Tramos del impuesto. Miguel de Sebastián, asesor de

Zapatero, había propuesto reducir el impuesto a un único tramo y una única tarifa. Dado que este sistema es fuertemente regresivo lo "suavizaba" añadiéndole un sistema de exenciones que paliaba un poco su inequidad. Pero esta propuesta parece que se ha rechazado definitivamente (es un sistema escandalosamente conservador incluso para un PSOE muy moderado) y que se establecerán tres o cuatro tramos (ahora son cinco).

- Los tipos de gravamen. Ya hemos dicho que Sebastián proponía un tipo único, pero el Sr. Solbes plantea la reforma rebajando tres puntos (del 45 al 42%) el tipo máximo de la tarifa y no se sabe que se programa para el mínimo (ahora en el 15%); aunque todavía parece quedar abierta la posibilidad de que el tipo máximo de la tarifa (ahora 45%) se iguale al tipo del Impuesto de Sociedades (35%), es decir, en este caso se produciría una disminución del tipo máximo de 10 puntos. En cuanto a las plusvalías (ganancias del capital), es sabido que éstas tributan al 15% y en su campaña electoral el PSOE se había comprometido a hacerlas tributar con la misma tarifa que las rentas del trabajo (considerablemente por encima del 15%). No obstante en la propuesta de reforma se mantiene el tipo único en el 15%, aunque es posible que suba al 18% si se combina con nuevas exenciones. Parece que en el gobierno hay un debate sobre que hacer con las plusvalías y el Sr. Solbes se opone al aumento de su tributación con el argumento de que, en un entorno europeo donde hay países que gravan menos las plusvalías existe el riesgo de fuga de capitales (Si esto es así el Sr. Solbes debiera ser un decidido partidario de la armonización fiscal en la UE, posición que hasta ahora no sabemos que apoya).

- Deducciones y exenciones. Se había dicho que disminuirían. Parece que disminuirán las deducciones por planes de pensiones, aspecto positivo si se tiene en cuenta que las deducciones actuales favorecen sobre todo a las personas con gran capacidad de ahorro, como hemos visto más arriba, pero a medida que transcurre el tiempo desde que se hizo la propuesta en marzo, parece más probable que la disminución de exenciones no se produzca o sea muy limitada. No está claro si se mejorarán o no las deducciones por vivienda, bajo el argumento que benefician sobre todo a las rentas medias y bajas. Se man-



tendrá el límite máximo de deducción por compra (9.015 euros al año) y se discute si se proporcionarán algunos incentivos fiscales para los arrendatarios de viviendas, que hasta ahora no gozan de ninguna ventaja por viviendas arrendadas. Probablemente se mejorarán las deducciones por hijo, posiblemente igualando las exenciones, para favorecer a las familias con más hijos y rentas más bajas, en lugar de a los de rentas más altas.

Se estudia fijar un mínimo exento para el ahorro y subir el tipo una horquilla entre el 18-20%. De esta forma los pequeños capitales no pagarían nada (con el consiguiente riesgo que los grandes se conviertan en muchos pequeños). Como complemento se incluirían todos los rendimientos del ahorro.

Gravamen a las rentas de capital

"Los asesores fiscales piden bajar al 30 % el impuesto de sociedades. Proponen un recorte mayor para pymes sin afectar a los ingresos... ya que el 50% de la recaudación recae en el 1% de los declarantes, esto es, de las grandes empresas" (La Vanguardia, 16/6/2005). Lo que a nuestro entender indica que la mayoría de las sociedades ya pagan muy poco y se propone que paguen menos. Eso no quiere decir que sus demandas serán atendidas, pero es interesante ver hacia donde se dirigen, y la respuesta que concitan del gobierno. El Sr. Rodríguez Zapatero "enfaticó que cumplirá su promesa de rebajar el impuesto



de sociedades y... que el plan del gobierno es alinearlo con el de países más atractivos para la inversión extranjera" (El País, 24/5/2005).

En conjunto, a pesar de que los objetivos retóricos de la reforma son mejorar la carga tributaria soportada por los asalariados por cuenta ajena, recuperar el principio de equidad horizontal en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares, revisar las deducciones y exenciones existentes —con especial atención a los afectados de las mismas sobre la equidad vertical y la progresividad real del impuesto, mantener la suficiencia en la recaudación, asegurar la progresividad y disminuir y perseguir el fraude fiscal, y que todo ello se haga sin aumentar la presión fiscal y garantizando el superavit presupuestario en 2006 y 2007, puede dudarse que la reforma real esté orientada en esta dirección. Se estima que el ahorro de este cambio fiscal tranquilo puede suponer una disminución de la recaudación de Hacienda de unos 3.500 millones de euros, en un país que ya hemos visto está muy por debajo de la presión fiscal de la mayoría de los países desarrollados de la UE15 y que cuenta con muy importantes déficit en los servicios públicos que requiere la población. Ni parece que la reforma está realmente dirigida a aumentar la equidad fiscal del país, y mucho menos a aumentar la provisión de los servicios que la población necesita. ¿A quién va a favorecer esta reforma si se realiza en estos términos?

Es interesante la evaluación que del proyecto de reforma hace un comentarista del mundo de los negocios, aunque no demasiado alejado de las líneas socialistas que señala: "...el contraste entre la seriedad de que en líneas generales nos ofrece el proyecto (...) y el desquiciado programa electoral del PSOE de hace poco más de un año, que ahora queda definitivamente arrumbado. Es decir, la diferencia entre el realismo político y un mensaje demagógico para capturar votos a cualquier precio. Si uno pone en el atril ambos textos los compara y no olvida que pertenecen a una misma organización política, pensará que ésta padece de un grave trastorno bipolar que le lleva de un estado de hiperactividad electoral a otro de serena depresión ocasionado por el conocimiento de la realidad económica y el funcionamiento de los mercados. ¿Dónde queda la insurgencia contra los mercados...?" (F.B. en El País, 21/3/05. Cursivas nuestras). Lo que para nosotros se traduce en: olvídense de cualquier intento progresista, el proyecto de reforma es adecuado al funcionamiento de los mercados.



3. GLOSARIO: Algunos conceptos básicos sobre el sector público

En este INFORME no ordenamos el Glosario por orden alfabético ya que nos parece que los conceptos quedarán más claros si van expuestos por temas. Esperamos que no haya dificultades para encontrar el que cada persona necesita.

Índice del Glosario:

Políticas

- Política económica
- Política fiscal

El sistema fiscal

- Sistema fiscal
- Los impuestos
- Impuestos directos e indirectos
- Impuestos progresivos, proporcionales, regresivos
- Presión fiscal
- Reforma fiscal
- Otros conceptos relacionados con los impuestos
 - Base imponible o base tributaria
 - Renta disponible fiscal o renta discrecional
 - Sujeto pasivo
 - Tipo impositivo, tipo de gravamen o tasa impositiva
 - Tipo medio
 - Tipo efectivo
 - Teflactación del impuesto

Miscelánea

- La precisión estadística
- OCDE
- Unión Europea: UE15 y UE25.
- UEM

Políticas:

Política económica: En una definición sencilla se entiende por política económica la actuación del sector público o "la administración pública"—abreviadamente "el Estado"— en la economía de un país. Existen muchos instrumentos —políticas— para que el Estado pueda actuar, entre las que se distinguen las políticas que sirven para orientar la economía en el corto plazo (también llamadas coyunturales o políticas macroeconómicas) y las que se usan para encauzar la economía en plazo medio o más largo (políticas estructurales). A pesar de esta clasificación las políticas se solapan y, cada vez más, se utilizan todas para dirigir la economía en la línea deseada por el gobierno; la clasificación anterior se diluye continuamente.

Se consideran políticas coyunturales principales: la política fiscal, la política monetaria, la política respecto al sector exterior, y la política de rentas. Las políticas estructurales son mucho más variadas: están aquellas que afectan a los aspectos productivos —agrícola, industrial, I+D, energía, telecomunicaciones, etc., y las que afectan a los aspectos más sociales —sanitaria, educativa, cultural, pensiones, asistencial, etc...

Las distintas políticas se relacionan entre sí, y ello se ha de tener en cuenta si se quiere realizar una evaluación de cualquier política determinada.

Política fiscal: Consiste en la utilización que hace el sector público de sus ingresos y gastos para intentar orientar la economía de mercado en la línea que le parece conveniente. El sector público opera a diversos niveles: en el Estado español a nivel

central, autonómico, municipal, regional (diputaciones), y cada uno de ellos puede tener su correspondiente política fiscal, aunque generalmente la expresión "política fiscal" se suele referir principalmente al Estado central. Sin embargo, cada vez será más importante la política fiscal de las respectivas Comunidades Autónomas pues éstas comienzan a tener un grado significativo de autonomía en sus gastos e ingresos (autonomía fiscal). Hay que tener en cuenta, también, que la política fiscal del Estado de los países miembro de la UE está limitada por la normativa de ésta, que regula aspectos de la política fiscal y en particular impide que el saldo presupuestario sea superior a cierto porcentaje del PIB.

El sistema fiscal:

Sistema fiscal: Es el conjunto de leyes, normas y disposiciones que rigen los impuestos en un Estado.

Los impuestos: Las principales fuentes recaudatorias del Estado provienen de los ingresos procedentes de impuestos, de transferencias corrientes y un grupo menor de varias partidas (Dada la importancia de las Cotizaciones sociales en los ingresos del Estado, este rubro se analiza por separado).

Los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos del sector público. Son los pagos obligatorios que realiza la población a su Estado, y se imponen para sostener los gastos generales del Estado, sin corresponder a ninguna prestación concreta del mismo.

El volumen de la recaudación por impuestos que pueda haber en un ejercicio, depende del nivel de actividad económica: si la actividad es alta se recaudan más impuestos, si la actividad económica es baja, disminuye la recaudación impositiva.

Impuestos directos e indirectos:

Según la naturaleza del impuesto, distinguimos entre:

- impuestos directos, aquellos que pagan las personas en función de su capacidad de pago (de los ingresos que perciben por su trabajo y por sus beneficios empresariales y cualquier otro ingreso de todo tipo, como por ejemplo las pensiones), como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto de Sociedades (sobre los beneficios de las empresas antes de repartirse),
- *impuestos indirectos (los que pagamos al consumir, como el IVA o el impuesto sobre el tabaco).*

Impuestos progresivos, proporcionales, regresivos: Los impuestos se recaudan mediante la aplicación de un tipo impositivo a la que se considera debe ser la base de la recaudación, una base imponible (ver definiciones más abajo). Los tipos impositivos pueden ser de tres tipos:

- progresivo, cuando el tipo impositivo que ha de pagar el contribuyente aumenta a medida que crece el ingreso. Por tanto, el contribuyente paga una proporción mayor en sus impuestos que lo que crecen sus ingresos. Los impuestos sujetos a este tipo de tarifa impositiva se considera que son impuestos progresivos (el que más tiene más paga).

El IRPF es el único impuesto progresivo del sistema del estado español, porque las personas con rentas más altas pagan un tipo impositivo mayor. No obstante, veremos en el apartado II.2 como existen mecanismos que eliminan en gran parte el pretendido progresismo de este impuesto.

Con frecuencia existe el error de considerar progresivos todos los impuestos directos. No es así, por lo menos en nuestro sistema fiscal, pues el Impuesto de Sociedades es proporcional (se paga la misma proporción sean cuales sean los beneficios); asimismo, ya hemos señalado que las cotizaciones sociales, que se incluyen en los impuestos directos, son también proporcionales, lo que elimina su progresividad y los hace regresivos. Por tanto no hay que confundir imposición directa con progresividad.

- proporcional, cuando el tipo impositivo que se aplica a la base imponible es siempre el mismo. De esta forma, la proporción de sus ingresos que paga el contribuyente es siempre la misma. En estos impuestos, aunque la proporción sea la misma, el peso real que recae en el contribuyente —esfuerzo fiscal— es mayor para quienes ingresan menos, pues no es lo mismo absorber un 20% de una persona que gana 1.000 euros al mes y los necesita para sobrevivir, que el mismo 20% de una persona que gana 5.000 euros mensuales con los cuales puede vivir muy hol-

gadamente. Por eso se suele considerar que los impuestos proporcionales tienen siempre un cierto grado de regresividad.

Así, el IVA es considerado un impuesto regresivo porque, al ser un impuesto esencialmente proporcional, el esfuerzo fiscal es mayor para las personas con rentas más bajas. Además, como las personas con menores ingresos destinan la mayor parte de los mismos al consumo (las de mayores ingresos ahorran más), pagan proporcionalmente más IVA, mientras que quienes tienen mayores ingresos y ahorran una parte de los mismos, la parte no gastada queda exenta de tal gravamen. Asimismo las cotizaciones sociales se consideran un "impuesto" regresivo porque son proporcionales a los salarios, con lo que la misma proporción pesa más sobre el que gana menos.

- regresivo, cuando el tipo que se ha de pagar disminuye a medida que aumentan los ingresos. Este tipo de impuestos son claramente regresivos.

Añadimos la tabla 1, para que la distinción quede más clara:

Tabla 1. Tipos de impuestos									
Ingresos del contribuyente BASE IMPONIBLE (euros al mes)	Tipo impositivo			Cuota a pagar			Ingreso neto contribuyente		
	Progr.	Prop.	Regr.	Progr.	Prop.	Regr.	Progr.	Prop.	Regr.
	(Porcentaje)			(Euros)			(Euros)		
1.000	10	10	10	100	100	100	900	900	900
5.000	15	10	8	750	500	400	4,25	4,50	4,60
10.000	22	10	4	2,20	1,00	400	7,80	9,00	9,60

Fuente: Elaboración propia con cifras imaginarias

Equidad e impuestos progresivos: Según se fijen los tipos impositivos varía también la equidad. Aunque un impuesto sea progresivo y quien tiene mayores ingresos pague más, no quiere decir que los ingresos netos —después de pagado el impuesto— resulten equitativos. En nuestro ejemplo, quien ingresa 10.000 euros brutos, aunque pague más, un 22% (2.200 euros) todavía se queda con 7.800 euros, mientras que quien ingresa 1.000 euros brutos y paga sólo un 10% (100 euros) sólo se queda con 900 para sobrevivir.

Presión fiscal: El total de los impuestos que recauda el sector público en un país en relación con la producción anual, el PIB, constituye la presión fiscal.

Reforma fiscal: Cambio sustancial en un sistema fiscal. El sistema fiscal está cambiando constantemente en aspectos parciales, pero sólo se refiere a "reforma fiscal" cuando se modifica el conjunto o una parte muy sustancial del sistema anterior.

Otros conceptos relacionados con los impuestos:

- Base imponible o base tributaria: Importe al que se le aplica el porcentaje a pagar del impuesto. En los impuestos directos, consiste en los ingresos brutos menos una serie de descuentos y deducciones que establecen las leyes tributarias. En el caso del IRPF, por ejemplo, la base imponible está formada por los ingresos del declarante (la renta total), ingresos del trabajo, de bienes inmuebles la base imponible sería la suma de todos los ingresos menos las deducciones.

- Renta total: Suma de rendimientos del trabajo, del capital y de las explotaciones económicas más los incrementos y disminuciones patrimoniales.

- Renta disponible fiscal o renta discrecional: El nivel de renta que se considera que permite satisfacer las que se consideran necesidades básicas del contribuyente y de su familia (equivalente a la mitad del gasto mediano de los hogares de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares), constituye el mínimo exento familiar. La renta total menos este mínimo es la renta disponible fiscal, sobre la cual se calculan los impuestos sobre la renta.

- Sujeto pasivo: La persona física o jurídica que tiene que pagar el impuesto.

- Tipo impositivo, tipo de gravamen o tasa impositiva: Porcentaje que se aplica a la base imponible tributaria para calcular el impuesto a pagar.

- Tipo marginal máximo: el tipo superior de la escala del impuesto. (Ver también recuadro más arriba).
- Gravamen: Ver tipo impositivo.
- Cuota íntegra: Es el resultado de aplicar los tipos y escalas de gravamen sobre los componentes de la base liquidable. La cuota líquida se obtiene disminuyendo la cuota íntegra en el importe de las deducciones que el contribuyente tenga derecho a aplicar.
- Tipo medio: Cuota íntegra sobre renta declarada
- Tipo efectivo: Cuota líquida sobre renta declarada.
- Deflactación del impuesto: Con la inflación, los ingresos nominales pueden aumentar aunque los reales sean los mismos (si los salarios aumentan igual que el IPC aumentan los salarios nominales mientras que los reales siguen siendo los mismos). Si los ingresos nominales de un sujeto pasivo aumentan, le corresponde un tipo impositivo más alto en la escala de gravamen, con lo que se puede pasar a pagar un impuesto más alto sólo por efecto de la inflación, sin que hayan mejorado los ingresos reales. La deflactación intenta evitar que aumenten los impuestos que se cobran, por el simple hecho que aumente la inflación. Para ello, disminuyen el tipo impositivo en relación con la inflación, de forma que la tasa real permanezca igual. En España, en 2005, se estableció por vez primera una deflactación para compensar los efectos negativos de la inflación en el pago del IRPF; pero es una deflactación parcial ya que sólo ha consistido en aumentar los tramos de renta a los que se cobra cada tipo impositivo en el 2% previsto de inflación.
- Los gastos o beneficios fiscales: Son subvenciones otorgadas a través del sistema impositivo con el fin de conseguir objetivos sociales y económicos. En España suele ser una cantidad importante que el Estado renuncia recaudar. Buena parte de estas bonificaciones aumentan la regresividad del sistema impositivo, además de que es más que cuestionable que cumplan con los objetivos sociales y económicos que las justifican. Una de las menos justificables en términos de eficiencia o equidad sería la cada vez más elevada reducción por aportaciones a planes de pensiones en el IRPF. Otras desgravaciones sobre las que cabría cuestionar su eficacia son las dedicadas a subvencionar la compra de vivienda, que se otorgan, a veces con criterios algo arbitrarios, perjudican al alquiler a favor de la propiedad y habría que preguntarse si no acaban resultando en mayores precios para la vivienda.

Miscelánea

La precisión estadística: Los conceptos referentes a las cuentas públicas y sus fuentes estadísticas son muy variados. Esto hace que una pequeñísima discrepancia en el concepto, o en la fuente estadística utilizada, suponga resultados ligeramente distintos, que no cuadran exactamente. Por ello se encontrarán diferencias entre cifras que responden a un mismo concepto. En este INFORME no podemos depurar estas diferencias hasta lograr que todo cuadre exactamente y, además, lo que nos interesa no es la exactitud de la cifra hasta el último céntimo sino las grandes líneas y las decisiones que las mismas reflejan. Por ello, algunas diferencias estadísticas que se pueden apreciar, siempre y cuando sean de pequeña importancia, las dejamos como aparecen en sus diversas fuentes. Además, los cambios en la financiación y las competencias de los diferentes niveles de gobierno, las modificaciones contables que se dan en diferentes años, la falta de transparencia y el hecho de que no haya un esfuerzo para mostrar series homogéneas ni cuentas conjuntas de todo el sector público, hace que la comparación entre varios años no pueda resultar todo lo precisa que sería necesario.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Organización internacional que reúne a los cincuenta países más ricos del mundo. Sus recomendaciones de política económica tienen mucha influencia en las medidas económicas que se toman en todos los países.

Unión Europea: UE15 y UE25.: UE15: los 15 países que eran miembros de la UE hasta marzo de 2004, cuando ha sido ampliada. UE25: la Unión Europea actual con 25 miembros. Respecto a las comparaciones estadísticas de España con la UE

cambia mucho el tomar en cuenta los 15 miembros anteriores, o los 25 actuales, porque los diez nuevos miembros son mucho más pobres que los 15 que ya lo eran (aunque también entre estos hay diferencias sustanciales). Esto tiene un "efecto estadístico" en el sentido que todas las medias que reflejan distintos aspectos de la riqueza sobre los 25 disminuyen, mientras las que reflejan pobreza aumentan. De forma que un país como España, que en riqueza, presupuestos públicos y gasto social, está siempre entre los últimos de la UE 15, pasa ahora a ser "mediano" puramente por efecto estadístico, sin que nada haya cambiado en el país. Estas nuevas comparaciones se están utilizando a menudo, sin explicar su sentido, para hacer ver que las cosas van mejor que lo que realmente van. En la mayoría de comparaciones nosotros utilizaremos UE15 porque el objetivo de los dirigentes españoles es siempre el de aproximarnos a los países más ricos de la UE.

UEM: Unión Económica y Monetaria. Parte de la UE formada por aquellos 12 países que han asumido la moneda única, el euro.

Índice de cuadros

Cuadro I. Ingresos de los PGE. Porcentajes de recaudación sobre PGE. 2005	pag. 13
Cuadro II. Estructura de los impuestos Directos (en porcentaje sobre el total)	pag. 14
Cuadro III. Presión fiscal en España y en la Unión Europea, 2003. % del PIB	pag. 15
Cuadro IV. Presión fiscal agregada y otros tipos en la UE - 15	pag. 16
Cuadro V. Composición de la base imponible en el IRPF. En porcentajes	pag. 17
Cuadro VI. Tipos efectivos en España y en la UE - 15. Porcentajes	pag. 17
Cuadro VII. Distribución de la carga impositiva. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 2002	pag. 18
Cuadro VIII. Algunas pistas sobre el fraude fiscal en España	pag. 23
Cuadro IX. La reforma del IRPF	pag. 25
Tabla 1. (En el glosario) Tipos de impuestos	pag. 30