

La fiscalidad en Hego Euskal Herria

Análisis de la situación y propuestas

Mayo de 2019



www.lab.eus

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	05
LA PRESIÓN FISCAL EN HEGO EUSKAL HERRIA CONTINÚA ENTRE LAS MÁS BAJAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	06
MÁS DE DOS TERCIOS DE LA RECAUDACIÓN PROCEDE DE FIGURAS IMPOSITIVAS SOBRE LAS QUE NO TENEMOS CAPACIDAD NORMATIVA.....	08
EL SISTEMA TRIBUTARIO ES POCO REDISTRIBUTIVO Y APENAS CONTRIBUYE A REDUCIR LA DESIGUALDAD DE RENTAS.....	09
Las cotizaciones sociales también resultan fiscalmente regresivas.....	10
La competencia fiscal entre territorios, el fraude y la falta de voluntad política para atajarlo provocan una escandalosa pérdida de ingresos fiscales.....	11.
Conclusiones	14
PROPUESTAS PARA UNA REFORMA FISCAL REDISTRIBUTIVA	14

Introducción

Cada vez se presta mayor atención a la problemática relacionada con la justicia social, o al menos esta es la impresión que causa la continua publicación de investigaciones centradas en el reparto de la renta y la riqueza.

Sin embargo, todos los estudios apuntan un incremento generalizado de las desigualdades en los países occidentales, una tendencia que también tiene reflejo en Euskal Herria.

Esto significa que la creciente preocupación por el aumento de la fractura social no está calando de manera adecuada en las políticas públicas, condicionadas como están por las decisiones adoptadas en los centros de poder político y económico.

Entre los factores responsables del agravamiento de las desigualdades económicas y sociales debemos destacar los siguientes:

- La crisis económica vino acompañada de una gravísima destrucción de empleo, dando lugar a una distribución de la renta primaria (o de mercado) más dispar e injusta. Posteriormente, los efectos de la recuperación económica también se han repartido de forma desigual entre la población, en gran parte debido al aumento de la precariedad y a un proceso de devaluación salarial que afecta con mayor intensidad a los salarios más bajos.
- Los recortes presupuestarios han debilitado la prestación de servicios públicos y la cobertura de las políticas sociales en general. Los sectores más afectados por estos recortes son las clases más desfavorecidas y con menores ingresos, ya que también son las principales destinatarias del gasto público destinado a corregir los efectos de la desigualdad y garantizar el acceso a determinados bienes y servicios esenciales.
- Desde la década de los 90 la mayoría de las reformas fiscales han tenido una orientación regresiva. Los impuestos indirectos han ganado peso en la estructura impositiva, y con ello han contribuido a aumentar la desigualdad en la medida en que suponen una mayor carga fiscal para las rentas más bajas. Paralelamente, la evolución de los impuestos directos también ha debilitado la capacidad redistributiva del sistema: disminución de los tipos máximos que gravan las rentas más elevadas, y reducción de la fiscalidad para las rentas del capital, los beneficios empresariales, los grandes patrimonios y las herencias.

Por otro lado, existen sobradas razones para pensar que la evolución de los mercados laborales vendrá marcada por una mayor dualidad y polarización salarial, lo que provocará un ensanchamiento de la brecha social.

El futuro del empleo se enfrenta a profundos cambios como consecuencia de la automatización productiva y la digitalización de la economía. Pero el elevado grado de incertidumbre que acompaña este proceso de transformación tecnológica impide hacer una predicción precisa y prudente respecto a su impacto neto en términos de empleo.

De lo que no cabe duda, y hay evidencias que así lo confirman, es de la progresiva polarización que experimentará el mercado laboral.

Los empleos basados en tareas rutinarias y niveles de cualificación media son fácilmente automatizados y sustituidos por máquinas u otro tipo de capital tecnológico. Por el contrario, las ocupaciones que exigen mayor cualificación profesional y capacidad analítica son menos susceptibles de ser automatizadas, y lo mismo ocurre con aquellas actividades manuales no rutinarias pero de baja cualificación.

Este proceso supondrá la eliminación de puestos de trabajo asociados a cualificaciones y salarios de nivel intermedio. Mientras que la demanda de nuevos empleos se concentrará en ocupaciones de alta cualificación y elevados salarios, así como en empleos de menor cualificación y salarios más bajos.

En este contexto, resulta urgente transformar la creciente preocupación existente por el aumento de los desequilibrios sociales en un mayor compromiso político por reforzar el papel de los instrumentos públicos implicados en la lucha contra las desigualdades.

LA PRESIÓN FISCAL EN HEGO EUSKAL HERRIA CONTINÚA ENTRE LAS MÁS BAJAS DE LA UNIÓN EUROPEA

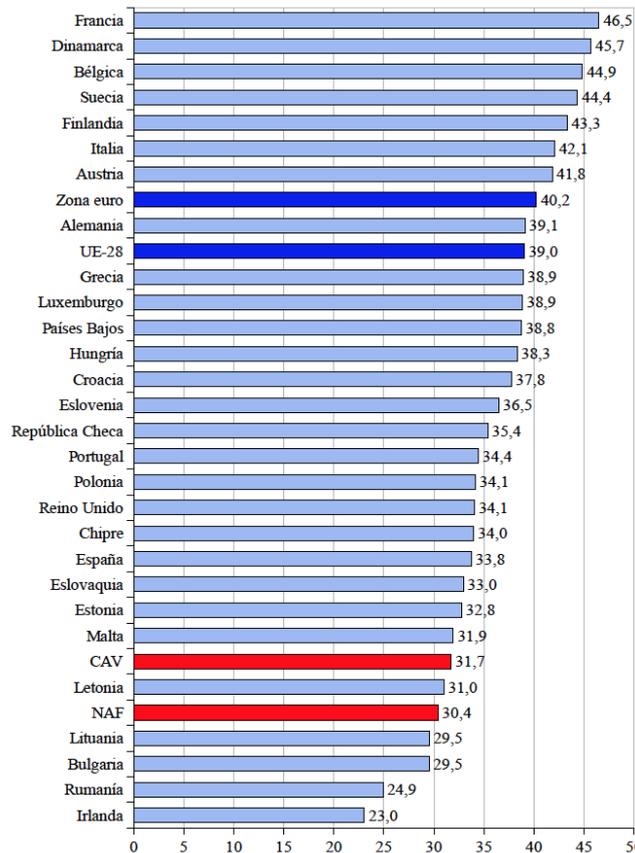
Para analizar la presión fiscal de una economía y compararla con la de otros países del entorno lo habitual es calcular la ratio o relación que existe entre los ingresos impositivos recaudados y el tamaño de la economía en términos de PIB.

Con el fin de realizar dicha comparativa tomaremos como definición de recaudación fiscal la utilizada por el EUROSTAT (oficina estadística de la Unión Europea), que incluye los ingresos derivados de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales.

Lógicamente el nivel de presión fiscal alcanzado determina el volumen de recursos disponibles para financiar las políticas de las administraciones públicas, incluidas las políticas sociales de carácter redistributivo.

Pero la cuantía de gasto destinada a estas políticas no es el único factor que explica su potencial para compensar los desequilibrios sociales y promover la igualdad de oportunidades; también depende de la eficacia redistributiva con la que se diseñan las políticas públicas tanto de gasto como de ingreso.

Presión fiscal en la Unión Europea, como porcentaje del PIB (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat, Eustat, Nastat, Gobierno Vasco, Gobierno de Navarra y TGSS.

En lo que respecta a la presión fiscal, la primera constatación que extraemos en base a las últimas estadísticas oficiales es la gran debilidad recaudatoria del sistema impositivo en Hego Euskal Herria si lo comparamos con el de otras economías de referencia.

Los ingresos impositivos recaudados en la CAV representan el 31,7% del PIB y en Navarra alrededor del 30,4%. De manera que la presión fiscal promedio en el conjunto de Hego Euskal Herria se encuentra en torno al 31,4% del PIB.

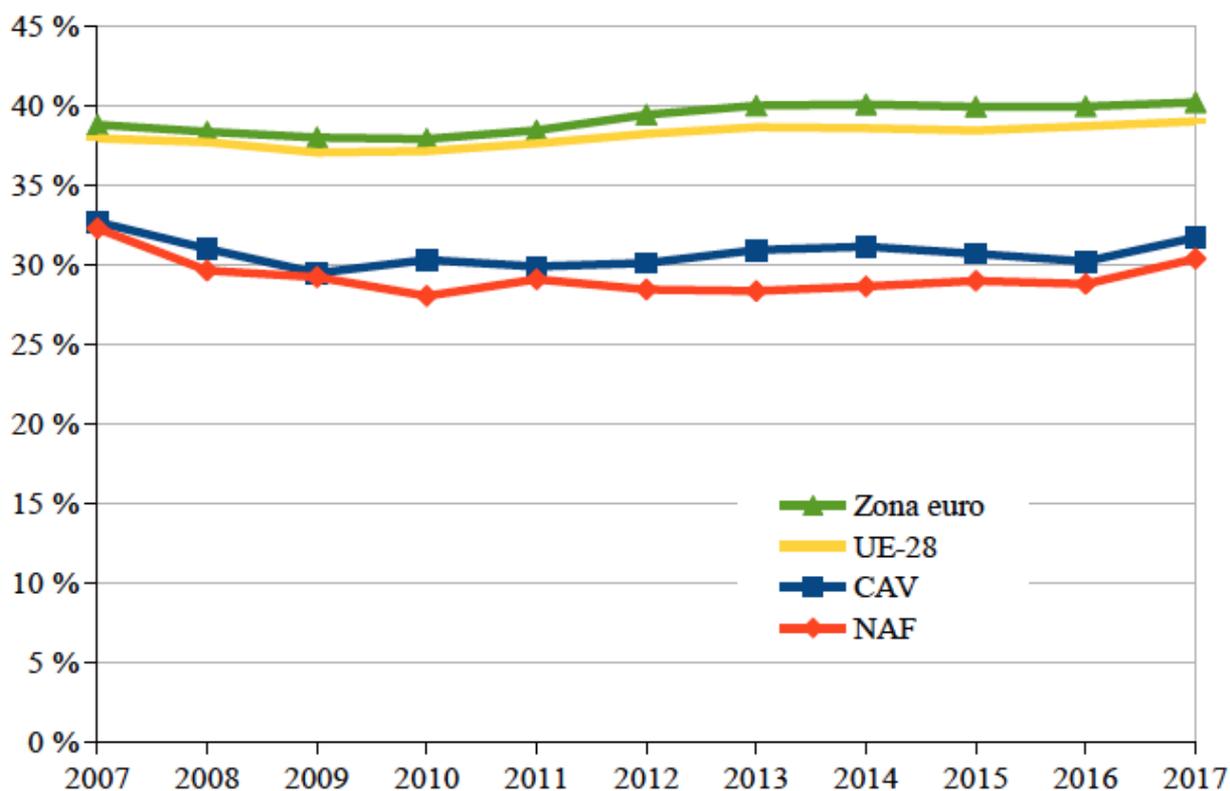
Evidentemente, esta ratio se encuentra muy por debajo del nivel medio de recaudación de la Unión Europea (UE-28) que en 2017 se situó en el 39% del PIB y alcanzó el 40,2% en la zona euro.

Tan sólo hay cinco Estados miembros de la Unión Europea con una presión fiscal inferior a la nuestra: Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumanía e Irlanda.

Además, esta debilidad recaudatoria se ha convertido en una constante que persiste en el tiempo, ya que la evolución de la presión fiscal no muestra ningún avance en la corrección del diferencial que nos separa de los estándares europeos.

En este sentido, resulta doblemente decepcionante comprobar que nos encontramos en el "pelotón de cola" de la UE en materia de política impositiva, y entre el grupo de economías europeas con menor presión fiscal.

Diferencial de presión fiscal con la UE y la zona euro (2007-2017)



Fuente: Elaboración propia.

En 2017 el diferencial de presión fiscal de Hego Euskal Herria con respecto a la zona euro se situó en 7,6 puntos del PIB, lo que supone la friolera de 7.150 millones de euros anuales.

Además, la recaudación de 2017 fue especialmente buena pero obedece a factores excepcionales. El Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra obtuvieron ingresos extraordinarios procedentes de los ajustes fiscales pendientes de liquidar con el Estado en el marco del Concierto y del Convenio Económico, ingresos que la administración estatal retenía y adeudaba desde años atrás.

MÁS DE DOS TERCIOS DE LA RECAUDACIÓN PROCEDE DE FIGURAS IMPOSITIVAS SOBRE LAS QUE NO TENEMOS CAPACIDAD NORMATIVA

El discurso oficial hace uso y abuso de la expresión "sistema tributario propio" para referirse a las competencias fiscales reconocidas a las instituciones forales en base al Concierto y al Convenio Económico. Sin embargo, este enunciado transmite una imagen falsa y alejada de la realidad con respecto a la verdadera capacidad tributaria de los territorios forales de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa.

En primer lugar, debemos recordar que el cálculo de la presión fiscal total incluye la recaudación por contribuciones sociales, cuyo peso en la estructura de ingresos totales es del 35,2%. Pero es el Estado el que tiene competencias exclusivas en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

Por otro lado, la recaudación por tributos concertados representa alrededor del 61,4% del total de ingresos fiscales. Sin embargo, las haciendas forales únicamente tienen amplia capacidad normativa sobre los impuestos directos, que suponen

menos de la mitad de los ingresos por tributos concertados. En cambio su competencia para regular impuestos indirectos es nula o muy limitada, pues están sujetos a normativa estatal.

Estructura impositiva en Hego Euskal Herria (2017)

Tributos Concertados	61,4%%
• <i>Impuestos Directos</i>	28,0%
• <i>Impuestos Indirectos</i>	32,9%
• <i>Tasas y otros ingresos</i>	0,5%
Contribuciones Sociales	35,2%
Impuestos Municipales ¹	3,4%
TOTAL INGRESOS FISCALES	100%

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, un análisis objetivo y honesto del reparto competencial en materia impositiva demuestra que el grueso de la recaudación procede de figuras impositivas cuya regulación está en manos del Estado. Mientras que la capacidad normativa de las instituciones de Hego Euskal Herria está limitada a tributos (incluidos los municipales) cuya recaudación tan sólo representa cerca del 32% del total de ingresos impositivos.

Por tanto, los regímenes forales no constituyen un sistema tributario propio y diferenciado del estatal, sino que más bien se trata de una prolongación del mismo, y por esa razón comparten rasgos comunes y las mismas carencias.

¹ A falta de datos sobre la liquidación de los ingresos municipales del ejercicio 2017 consideramos que su peso en la estructura impositiva no ha variado con respecto a la media de los tres años anteriores.

EL SISTEMA TRIBUTARIO ES POCO REDISTRIBUTIVO Y APENAS CONTRIBUYE A REDUCIR LA DESIGUALDAD DE RENTAS

Obviamente el objetivo prioritario del sistema impositivo es asegurar la recaudación de recursos suficientes para garantizar servicios públicos avanzados y niveles de protección social adecuados a las necesidades de toda la sociedad, muchas de ellas hoy desatendidas.

Pero si queremos conocer el impacto redistributivo de las políticas públicas también debemos saber cómo y quiénes las financian, es decir, cómo se recaudan los impuestos y quién los paga.

Después de todo, los impuestos son un instrumento de política económica muy potente y con capacidad para cumplir una importante función redistributiva con el objetivo de lograr un reparto más equitativo de las rentas, y así poder construir una sociedad más justa y democrática.

Para ello es necesario que la política tributaria responda a criterios de fiscalidad progresiva, de manera que las cargas fiscales se repartan de forma justa y paguen más impuestos quienes tienen más capacidad económica, y no al revés.

Sin embargo, recientes investigaciones² coinciden en destacar que en el Estado español el sistema tributario tiene un escaso impacto redistributivo y es bastante más reducido que en los países del entorno económico; por esa razón apenas contribuye a reducir la desigualdad en la distribución de la renta disponible después de impuestos.

Por supuesto, las características de la política fiscal en los territorios de Hego Euskal Herria son las mismas que en el resto del Estado: debilidad recaudatoria y escaso efecto redistributivo. Y aunque en algunos ámbitos prefieren hablar del “fracaso de la política fiscal”, sería más acertado denunciar la falta de voluntad política para diseñar sistemas tributarios más redistributivos.

Los impuestos sobre el consumo son regresivos, su peso en la estructura impositiva es muy elevada y además tiende a aumentar.

Los impuestos indirectos tienen un comportamiento regresivo porque contribuyen a aumentar la desigualdad en el reparto de las rentas; y de entre todos ellos destaca el IVA por su elevado volumen de recaudación.

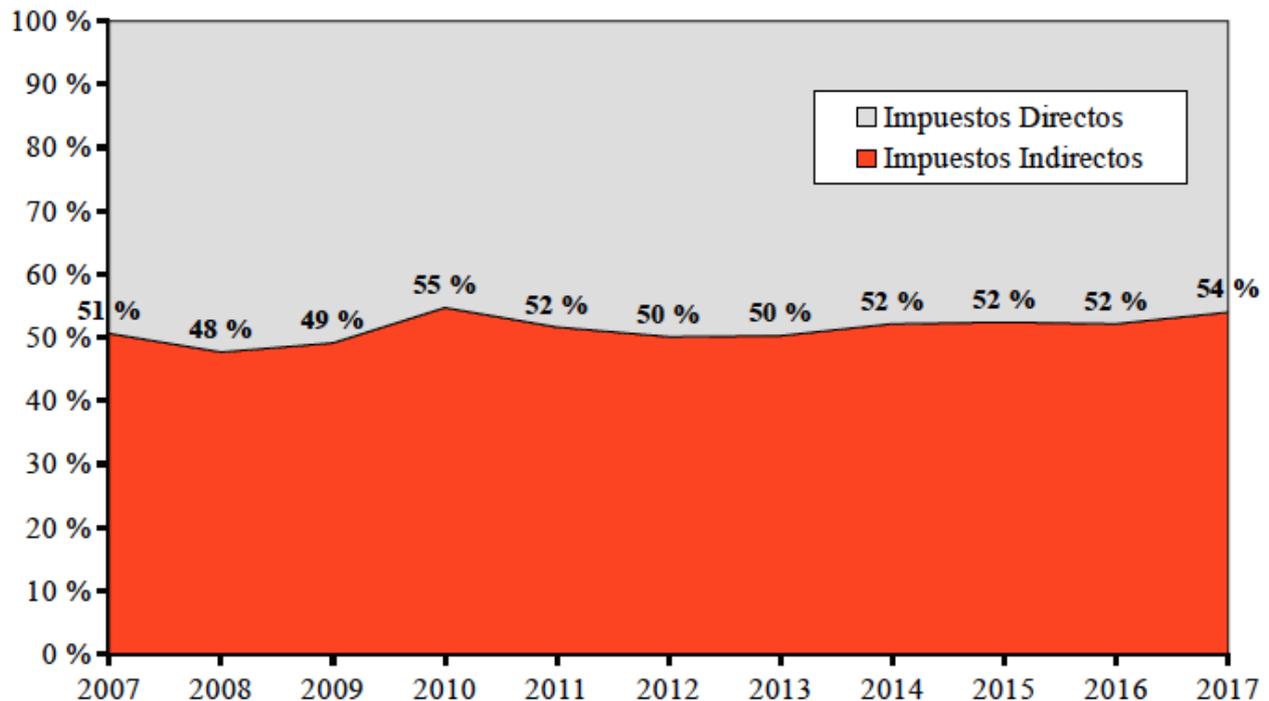
Según el último informe del Observatorio sobre el reparto de los impuestos³, la población más pobre del Estado integrada por el 20% de los hogares con menores ingresos soporta una carga fiscal por IVA que representa el 15,6% de su renta, mientras que el 1% más rico sólo paga por IVA el 3,9% de su renta.

Esto se debe a que la proporción de renta destinada al consumo es menor cuanto más elevados son los ingresos obtenidos. Por el contrario, los hogares más pobres tienen que destinar todos sus reducidos ingresos (o prácticamente la totalidad) al consumo de productos básicos; y por eso el esfuerzo fiscal que soportan en relación con su nivel de renta es mayor que en el de los hogares más ricos.

² J. López Laborda, C. Marín González y J. Onrubia: “Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles”, *Estudios sobre Economía Española (FEDEA)* || J. Onrubia y M. C. Rodado: “Papel redistributivo del sistema fiscal”, *Ekonomiaz*.

³ Estudio publicado por FEDEA, una fundación dedicada a la investigación socioeconómica con el propósito de influir en las políticas públicas. Está patrocinada por la gran banca y las mayores multinacionales del Estado, además de otros organismos como el Banco de España o la Bolsa de Madrid...

Peso relativo de los impuestos directos e indirectos en Hego Euskal Herria



Fuente: Elaboración propia.

Analizando la recaudación por tributos concertados en Hego Euskal Herria constatamos que el peso relativo de los impuestos directos e indirectos es el 46% y el 54% respectivamente.

Por tanto, en Hegoalde hay un claro predominio de los impuestos indirectos sobre los directos, registrándose un desequilibrio más acentuado incluso que en el resto del Estado. Lógicamente cuanto más elevado es el peso de la imposición indirecta mayores son los efectos regresivos introducidos en el sistema.

A nivel internacional se ha generalizado la tendencia a desplazar cada vez mayor carga fiscal hacia los impuestos indirectos. Y en Hegoalde la política fiscal también ha adoptado esta orientación, lo que significa que nos alejamos del objetivo de establecer un sistema impositivo más justo.

Las cotizaciones sociales también resultan fiscalmente regresivas.

Las cotizaciones sociales (consideradas aquí como un ingreso impositivo) se han convertido en la principal fuente de recaudación del sistema tributario. Sobre ellas recae el peso de la financiación del Sistema de la Seguridad Social.

Los ingresos por cotizaciones sociales vienen determinados por el volumen de empleo, los tipos de cotización y los salarios, que constituyen la base de cotización.

Pero debido a la existencia de bases máximas de cotización la parte de salario que está por encima de dicho tope queda exenta y no cotiza a la Seguridad Social. Por esa razón los salarios más elevados en realidad soportan un tipo efectivo por cotizaciones menor, que además decrece cuanto más elevadas son las ganancias salariales.

De manera que el impacto de las cotizaciones sociales también provoca ciertos efectos fiscales de carácter regresivo.

El IRPF contribuye a reducir la desigualdad de renta, pero la progresividad del impuesto descansa sobre las rentas del trabajo.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) también proporciona un significativo volumen de recaudación, aunque su característica más destacada es la progresividad.

Esto significa que el IRPF aplica a un mayor tipo de gravamen a las rentas más elevadas, y así contribuye a reducir la desigualdad en la distribución de la renta disponible después de impuestos.

Ahora bien, en la medida en que las rentas del trabajo son la principal fuente de ingresos de los hogares, lógicamente, también constituyen el componente más importante de la renta personal gravada por el IRPF. Y si además tenemos en cuenta que el tratamiento fiscal que reciben las rentas de capital es menos progresivo que el de las rentas del trabajo no resulta exagerado afirmar que la progresividad del IRPF descansa fundamentalmente sobre las rentas del trabajo.

Según las últimas estadísticas fiscales⁴ publicadas por el Órgano de Coordinación Tributaria de la CAV el 83,5% de la recaudación del IRPF procede de las rentas del trabajo.

La hacienda foral de Nafarroa no proporciona información tan precisa sobre el origen de la recaudación final, pero según el último informe estadístico el 87% de las rentas declaradas son rendimientos del trabajo.

Además, desde que en 2007 se modificó la estructura del IRPF para que los rendimientos de capital no estuvieran sujetos a la tarifa progresiva del impuesto, estas rentas (también llamadas del ahorro) reciben un tratamiento fiscal privilegiado y más favorable que las rentas del trabajo.

Esta discriminación en el trato fiscal otorgado a las rentas en función de cuál sea su origen (capital o trabajo) supuso una ruptura de los principios de equidad y progresividad, principios que nunca más han vuelto a ser plenamente restablecidos.

Actualmente en la CAV las rentas del trabajo tributan conforme a una escala progresiva con tipos impositivos que aumentan con el nivel de renta y oscilan entre el 23% y el 49%. Por el contrario, para los rendimientos de capital se aplica otra tarifa con menos tramos y tipos de gravamen más reducidos que van del 20% al 25%.

En Nafarroa⁵ las rentas del trabajo están sujetas a una escala de gravamen con tipos impositivos entre el 13% y el 52%. Mientras que el tipo aplicable a los rendimientos de capital está comprendido entre el 20% y el 26%.

La competencia fiscal entre territorios, el fraude y la falta de voluntad política para atajarlo provocan una escandalosa pérdida de ingresos fiscales.

La Comisión Especial sobre Delitos Financieros, Evasión y Elusión Fiscal (TAX3) creada por el Parlamento Europeo ha elaborado recientemente un informe en el que señala los principales mecanismos que utilizan las grandes empresas y fortunas personales para eludir sus obligaciones fiscales.

⁴ Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca (2016).

⁵ Las tarifas de gravamen del IRPF vigente en Nafarroa no son directamente comparables con las aplicadas en la CAV, porque las normativas del impuesto y su estructura también son diferentes.

En algunos casos se trata de actividades delictivas, como por ejemplo el fraude del IVA en operaciones comerciales transfronterizas.

Pero también identifica otro tipo de prácticas de ingeniería fiscal que aprovechando la laxitud normativa y los vacíos legales persiguen minorar el pago de impuestos lo máximo posible al amparo de la legalidad vigente.

Sin embargo, el informe va más allá y denuncia que los Estados miembros de la UE no muestran suficiente voluntad política para terminar con la evasión de impuestos, la elusión fiscal y otros delitos financieros.

A este respecto la Comisión TAX3 recomienda la prohibición de las "empresas pantalla" utilizadas para transferir las obligaciones fiscales a otros territorios con una tributación nula o muy baja, y conocidos popularmente como "paraísos fiscales".

Y además apunta directamente a siete países de la UE (Bélgica, Chipre, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Países Bajos) porque sus sistemas tributarios facilitan la planificación fiscal agresiva a nivel mundial, que es un eufemismo para referirse al fraude masivo.

En otro apartado del informe la comisión reconoce que la globalización y la digitalización abren nuevas oportunidades para elegir el domicilio social y fiscal de un negocio en función del marco normativo. Y recomienda la necesidad de una mayor coordinación internacional para evitar prácticas que provocan una mayor erosión de la base tributaria

En este sentido la comisión se muestra preocupada por las consecuencias de la competencia fiscal entre estados o territorios. Y constata que fruto de estas estrategias el tipo nominal del impuesto sobre el beneficio de las empresas se ha reducido notablemente en toda la UE, pasando de un promedio del 32% en el año 2000 al 21,9% en 2018.

También las haciendas forales de Hego Euskal Herria han participado de esta alocada competición por rebajar los impuestos a las empresas con el pretexto de atraer nuevas inversiones.

Pero además de la sucesivas rebajas de los tipos de gravamen del Impuesto sobre Sociedades, debemos recordar que existe un amplio catálogo de deducciones y bonificaciones fiscales que rebajan considerablemente el tipo efectivo que realmente pagan las empresas por este impuesto.

Según el Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca, el tipo nominal medio aplicado a las empresas que en 2016 presentaron la declaración del impuesto en la CAV se situó en torno al 25,6%. Aunque el tipo efectivo realmente pagado se redujo al 20%.

En Navarra, con la liquidación del Impuesto de Sociedades correspondiente a 2017, comprobamos que el tipo nominal medio aplicado es del 25,7%. Pero una vez descontadas todas las bonificaciones y deducciones fiscales, el tipo efectivo que pagan las empresas acogidas a la normativa navarra se queda en un 15%.

Por otro lado, las estadísticas oficiales confirman que las empresas disfrutan en nuestro país de un tratamiento fiscal más ventajoso que en nuestro entorno geográfico y económico.

En el caso de las empresas que tributan en la CAV aplicando normativa foral el tipo medio efectivo es del 19%. Mientras que aquellas empresas que tienen obligación de aplicar la normativa estatal pagan de media un tipo efectivo del 26%.

Tipo nominal y efectivo del Impuesto sobre Sociedades en la CAV

	Normativa foral	Normativa estatal
Tipo medio nominal	25,2%	27,8%
Tipo medio efectivo	19,0%	26,0%

Fuente: Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca (2016)

CONCLUSIÓN

La desigualdad, la pobreza y la exclusión social no son una fatalidad inevitable, pero terminar con todas estas injusticias exige realizar profundas reformas redistributivas en las políticas públicas tanto de gasto como de ingreso.

Por esta razón, es imprescindible incorporar la equidad como variable de impacto en el diseño y evaluación de las políticas económicas y sociales, para así poder predecir los efectos que tendrán sobre el nivel de desigualdad existente e introducir medidas correctoras.

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA FISCAL REDISTRIBUTIVA

- Incrementar la presión fiscal para acercarnos a los estándares europeos, pero de forma que el aumento de la carga impositiva recaiga sobre las grandes empresas, las rentas más elevadas y los grandes patrimonios.
- Corregir la tendencia a desplazar el peso de la recaudación hacia los impuestos indirectos, especialmente el IVA, que a pesar de su aparente neutralidad fiscal supone un mayor esfuerzo fiscal para las personas con menos ingresos.
- Recuperar el principio de equidad en el IRPF para que todas las rentas reciban el mismo tratamiento fiscal ya sean rendimientos del trabajo, de capital o ganancias patrimoniales.
- Reforzar la progresividad del IRPF aumentando el número de tramos y los tipos impositivos aplicados a las rentas más elevadas.
- Revertir las rebajas de los tipos de gravamen del Impuesto de Sociedades.
- Suprimir las deducciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales que no cumplen los objetivos con los que supuestamente se conceden a las empresas.
- Blindar la imposición fiscal sobre la riqueza frente a las presiones para eliminar o debilitar aquellas figuras impositivas que gravan la acumulación y transmisión de grandes patrimonios.

- Revisar el Impuesto sobre Patrimonio y someter a tributación todos los bienes acumulados, incluidas las participaciones en empresas.
- Eliminar los topes máximos de cotización a la Seguridad Social para aumentar los recursos destinados a pensiones.
- Prohibir todo tipo de relación comercial con sociedades establecidas en paraísos fiscales.
- Redoblar el personal y los recursos dedicados a la persecución del fraude fiscal.