

## Lógica económica y lucha contra la desigualdad

Suficiencia, equidad y tolerancia cero con el fraude son los tres retos a los que nos enfrentamos al analizar nuestro sistema tributario y su necesidad de reforma, y sobre los que van a girar mis reflexiones.

### SUFICIENCIA

Siete años después del inicio de la crisis, aún no hemos recuperado el nivel de ingresos tributarios estatales. Los datos de recaudación anual a diciembre de 2014 arrojan un déficit en relación con 2007 de más de 25.000 millones. Y si comparamos nuestro nivel de presión fiscal con el de la media UE, nos encontramos siete puntos por debajo de la media (33,2 frente al 40,1)

Según señala Eurostat, la oficina estadística de la UE, las variaciones a la baja que se producen en la entrada de ingresos en España tienen que ver con “caídas en la actividad económica y en el nivel de empleo”, pero también con “modificaciones de los impuestos, cambios de legislación o por mayores exenciones que se aplican” Y siendo esto obviamente así, sobre todo como consecuencia del desempleo, lo cierto es que nosotros entendemos que hay otro factor fundamental en la variación a la baja y, en definitiva, en el diferencial de casi 8 puntos que se da entre la presión fiscal en España y la de la UE, y es la enorme cifra de economía sumergida y fraude fiscal que sufrimos.

Pero la caída de los ingresos tributarios producida entre 2007 y 2009 no tiene un efecto homogéneo en todas las figuras impositivas, de manera que, fijándonos en las principales, podemos observar cómo mientras que en el IRPF la caída es de algo más del 11%, en el IVA alcanza un 40% y en el Impuesto sobre sociedades es de casi un 60%. Y, mientras que en los dos años siguientes 2010 y 2011 los dos primeros recuperan parte de la caída hasta quedar ésta reducida a un 4% y un 12% respectivamente, el Impuesto sobre sociedades continúa su caída en picado hasta llegar a casi el 70%. A cierre del ejercicio 2014, dicha caída aún está en casi el 60%, mientras que los otros impuestos han recuperado el mismo nivel del 2007.

Conviene recordar en este momento, en relación con el peso de la recaudación de los más importantes tributos a nivel estatal, que el IRPF supone el 42% del total, el IVA el 30% y el impuesto sobre sociedades el 13%. Si a esto añadimos que en la recaudación del IRPF, un 84% de los ingresos proceden de los rendimientos del trabajo, el 9% de los de capital y el 7% de los rendimientos de actividades económicas, concluiremos que el IRPF sigue siendo el pilar de nuestro sistema tributario en cuanto a recaudación. Y ello, unido al hecho de que juntamente con el IVA supone más del 70% de la recaudación total del Estado, y que el IVA graba en mayor medida a las rentas bajas y medias, viene

a evidenciar la tantas veces repetida percepción de que el sistema tributario actual se apoya mayoritariamente sobre los trabajadores.

En cuanto a las razones de este desplome, y al margen de la caída de la actividad económica, como ya hemos apuntado habría que referirse a la economía sumergida y el fraude fiscal así como al proceso, iniciado mucho antes del 2007, de bajada de impuestos, que desde luego no afectó a todos los sectores de contribuyentes por igual, sino que tuvo un efecto especialmente favorable para los de mayor poder económico:

- Práctica eliminación del impuesto sobre sucesiones (cuando estableciendo una regulación con mínimos exentos equilibrados se modificaría lo injusto del impuesto)
- Supresión del Impuesto sobre patrimonio (la excusa era, al igual que para la de sucesiones, que tenía muchos fallos. Solucionémoslos, pero no los suprimamos)
- Conversión de las rentas de capital en rentas del ahorro con distinto tratamiento, mucho más beneficioso para estas últimas que para las del trabajo.
- Y sobre todo, la rebaja, primero nominal, del 35% al 30% y ahora a 25%, y luego encubierta, a través de la pléyade de deducciones para su utilización por las grandes compañías, que nos lleva a la actual situación de regresividad del impuesto.
- En este proceso de bajada habría que incardinar, también, las facilidades que se les ha ido dando a los contribuyentes de mayor capacidad económica para eludir el pago de sus impuestos (SICAV, ETVE, Ley Beckam, etc)

## **JUSTICIA FISCAL**

Según los últimos datos del CIS, el 87% de los españoles piensan que los impuestos no se pagan justamente. Percepción que se corresponde con la realidad si analizamos los principios que, según el artículo 31.1 de la Constitución deben informar nuestro sistema tributario (generalidad, igualdad, progresividad y capacidad económica), hoy en entredicho como consecuencia del fraude, de las SICAVs y de otros mecanismos de elusión, de la diferencia entre la tributación de las distintas fuentes de renta, de los menores tipos efectivos pagados por las grandes empresas respecto de los pagados por las pymes, de la amnistía fiscal, del funcionamiento de la Agencia Tributaria, etc

Conviene recordar en este momento, en relación con el peso de la recaudación de los más importantes tributos a nivel estatal, que el IRPF supone el 42% del total, el IVA el 30% y el impuesto sobre sociedades el 13%. Si a esto añadimos que en la recaudación del IRPF, un 84% de los ingresos proceden de los rendimientos del trabajo, el 9% de los de capital y el 7% de los rendimientos de actividades económicas, concluiremos que el IRPF sigue siendo el pilar de nuestro sistema tributario en cuanto a recaudación. Y ello, unido al hecho de que juntamente con el IVA supone más del 70% de la recaudación total del Estado, y que el IVA graba en mayor medida a las rentas bajas y medias, viene a evidenciar la tantas veces repetida percepción de que el sistema tributario actual se apoya mayoritariamente sobre los trabajadores.

No obstante la actual tendencia a sustituir impuestos directos por indirectos, lo cierto es que las encuestas nos dicen que los ciudadanos son partidarios de que la recaudación tributaria se efectúe, sobre todo, a través de los impuestos directos. La conclusión que se podría sacar es que los gobiernos, por tanto, atienden más a los grupos de presión que a los ciudadanos.

El artículo 31 de la Constitución Española establece un mandato respecto de cómo debe ser el Sistema tributario español, y nos señala los principios que debe contemplar el mismo para que sea considerado justo: Generalidad, contribución de acuerdo con la capacidad económica, igualdad y progresividad. Este artículo fue, al igual que el resto del contenido de la Constitución, fruto del consenso constitucional alcanzado por las fuerzas políticas en el año 1978, y responde a los principios que, teóricamente, inspiraban todos los sistemas tributarios de los países de nuestro entorno.

*“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”*

## Igualdad

En el año 2012 asistimos a una decisión de política tributaria del Gobierno que pone en tela de juicio este principio de una forma palmaria, como es la de decretar una amnistía fiscal, que no sólo perdonó las sanciones, recargos, intereses de demora e incluso la posible responsabilidad penal en que se pudiera haber incurrido como consecuencia de delito fiscal, sino que vino a bonificar fiscalmente a los defraudadores, estableciendo exclusivamente un gravamen del 10% sobre las cantidades afloradas

De otro lado, hay que destacar como contrarias a este principio las decisiones adoptadas en política tributaria sobre la base del argumento tan recurrente para algunos (políticos, economistas, tertulianos, grupos de presión, etc), cuando se

plantea la posibilidad de aumentar la carga tributaria de los contribuyentes con más capacidad económica, o de suprimir los mecanismos de elusión que la normativa pone a su disposición para reducir su factura fiscal, de que estas modificaciones legislativas pueden tener un efecto negativo, por cuanto pueden provocar la “huida de capitales” hacia otros territorios en los que las condiciones fiscales les sean más propicias. Esto supone olvidar que, con independencia de las decisiones que sobre estas cuestiones se adopten, siempre contarán estos contribuyentes con la posibilidad que les brindan los “paraísos fiscales”, en tanto no haya una verdadera voluntad política por parte, tanto de las autoridades políticas nacionales como de las Instituciones supranacionales, de acabar con dicha lacra.

Por último, y en lo que se refiere a los aspectos relativos a la aplicación y control del sistema tributario, la actuación de la Agencia Tributaria demasiadas veces no está en concordancia con este principio. De hecho, su forma de actuar, más volcada en el control de las discrepancias que resultan de lo declarado por los perceptores de rentas del trabajo y autónomos y pymes con los datos de que dispone, que con la investigación de las bases no declaradas, a la que dedica unos recursos menores, por no hablar del control de las grandes empresas y fortunas, al que sólo dedica un porcentaje de ellos inferior al 20%, supone, de alguna manera, obviar el principio de igualdad del artículo 31, al que no sólo se debe sujetar el legislador al aprobar las normas tributarias, sino también el Gobierno, el Ministerio de Hacienda y la Agencia Tributaria, al controlar y aplicar las mismas.

### Progresividad

Si nos fijamos en el IRPF que, como hemos visto, es el de mayor potencia recaudatoria del sistema, así como el más “progresivo”, dada la escala de tipos, desde el 19,5% hasta el 46% para 2015, y analizamos los tipos medios efectivos por tramos de bases liquidables, observamos como a partir de determinados niveles el tipo comienza a disminuir; y ello, debido a la “dualidad” del impuesto, ya que se grava con menores tipos a los rendimientos de capital que a los provenientes del trabajo o de actividades económicas, unido al hecho de que a medida que crece la base liquidable el peso de los últimos rendimientos disminuye, aumentando el de los primeros, con el efecto que sobre el total tiene el menor gravamen de estos. Y esta circunstancia es la que lleva finalmente a que el IRPF acabe perdiendo su carácter de progresivo a partir de determinados niveles, para pasar a ser regresivo.

De otro lado, y tomando como base el Impuesto sobre sociedades, se da la circunstancia de que un análisis de los tipos medios efectivos que pagan las mismas, clasificadas en función de distintos tramos de facturación, nos conduce a la conclusión de que nos encontramos ante otro impuesto regresivo,

dado que los tipos medios efectivos de las grandes sociedades que facturan más de 1000 millones de euros están hasta 5 puntos por debajo de los que pagan finalmente las pymes. Y todo ello, como consecuencia de la mayor utilización y optimización de las deducciones y regímenes especiales contemplados por la Ley por parte de las más grandes sociedades.

### Generalidad y capacidad económica

Analizando estos principios, debemos decir que los fenómenos de la elusión y la evasión fiscal, teniendo en cuenta el montante que alcanza en España este fenómeno, convierten en papel mojado tales principios.

En lo referente a la elusión fiscal, las grandes compañías y patrimonios lo tienen muy fácil. Basta referirnos al fenómeno de las SICAV, tan comentado, a través del cual algunas personas o familias utilizan una figura prevista para la inversión colectiva como vehículo de inversión privado, al controlar la gestión de la misma, pues ostentan la práctica totalidad de la participación en el capital. Lo que les permite dirigir las inversiones a su gusto, sin necesidad de tener que hacer efectivas las plusvalías acumuladas, y por tanto diferir sine die la tributación de las mismas. Frente a ello, venimos proponiendo desde mi organización la modificación de la normativa reguladora, estableciendo un límite a la participación de una persona o grupo familiar en el capital máximo autorizado, que podría estar entre el 3% y el 5% del mismo.

### Propuestas

En consecuencia, y ya entrando en las propuestas que desde GESTHA venimos planteando para reducir la alta cifra de economía sumergida, que en España alcanza una cifra equivalente al 24,6% del PIB, según nuestro último informe publicado, entendemos que es necesario abordar una verdadera y completa reforma fiscal para **dotar al sistema de una mayor equidad**, de forma que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, como señala nuestra Constitución, lo cual conllevará, sin duda, una mayor conciencia fiscal en el pago de los impuestos.

Asimismo, y en relación con la conciencia fiscal de los ciudadanos, se debería tomar nota del tremendo éxito cosechado por la DGT en sus **campañas de concienciación** sobre seguridad vial a lo largo de los últimos años, que han permitido una drástica reducción del número de accidentes. Eso, extrapolado al ámbito fiscal, educaría más a los contribuyentes sobre la necesidad de pagar impuestos y alertar sobre los efectos del fraude. Pero para ello, es necesario, además, **dar ejemplo desde el ámbito político**, y en este sentido, devaluar la importancia del fraude fiscal, como hemos tenido ocasión de ver cuando un político es condenado por delito fiscal y se jacta de no haberlo sido por otros delitos “más importantes”, o cuando no se condena enérgicamente la

ocultación de capitales a la Hacienda pública de un político a través de paraísos fiscales, no es la mejor manera de dar ejemplo a los ciudadanos.

Entendemos necesario que por parte del Gobierno se aborde la **necesidad de realizar estudios oficiales sobre economía sumergida**, elaborados por entidades independientes como instrumentos necesarios para planificar eficazmente una lucha decidida y realista contra el fraude. Lucha para la que sería necesario **ampliar y optimizar los medios y recursos de la Agencia Tributaria**, así como **mejorar la coordinación entre la AEAT y las Haciendas autonómicas** y **otorgar un mayor papel al Congreso y a los parlamentos autonómicos en cuanto a la aprobación y control de los planes de actuación y cumplimiento de objetivos**.

Por último, consideramos necesaria una **reforma en profundidad de la AEAT**, tanto en lo que afecta a su estructura, como en lo relativo a su funcionamiento.

Carlos Cruzado Catalán  
Presidente del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda