

fedea

# La reforma fiscal como solución a la crisis fiscal

J. Ignacio Conde-Ruiz  
(Fedea y Universidad Complutense)

XXIII Congreso de la Asociación Profesional de  
Inspectores de Hacienda del Estado  
Málaga, 17 y 18 de octubre de 2013

fedea

# Introducción

# Introducción

- El WELFARE STATE no es posible sin un sistema impositivo capaz de recaudar suficientes ingresos para financiar los servicios públicos
- El sistema impositivo debe estar diseñado como algo integral, no por partes (o “parches”)
- Primera tarea: identificar las reformas que harían el sistema fiscal más eficiente
- Hacer una reforma fiscal no es sencillo ni popular en el corto plazo
- Debate público: ¿cuál ha de ser el nivel de Ingresos Públicos? cuestión política: suficiente para financiar los servicios Públicos del Welfare State que desean los ciudadanos (o que se pueden permitir)
- Debate Expertos: ¿cuál es la forma más eficiente de recaudar un nivel de ingresos determinado.

# Introducción

- Elementos que hay que tener en cuenta para conseguir implementar reforma fiscal exitosa:
  - Hay un cambio estructural donde cada vez pesa más el sector servicios y la globalización hace imposible gravar el capital humano que es móvil internacionalmente.
  - La economía política hace más difícil la puesta en marcha de una reforma que diseñarla. Los gobernantes cuando necesitan recaudar dinero tratan de hacerlo de tal forma que los perdedores sean relativamente difíciles de identificar.
  - Una buena política impositiva requiere un debate público abierto, transparente, bien informado y basado en datos creíbles.

# Introducción

*“Taxes like death are unavoidable”*

–Informe Mirrlees

# Introducción: Informe Mirrlees

- Analizar el sistema en su conjunto, no impuesto a impuesto. Progresividad del sistema NO de cada Impuesto particular
- Un buen Sistema Fiscal no solo limita los efectos negativos sobre la eficiencia recaudatoria, sino también tiene en cuenta los efectos sobre el comportamiento de los agentes (i.e externalidades)
- La progresividad (el tipo efectivo aumenta con la base imponible) no se puede hacer mirando un solo año. Análisis de Ciclo Vital
- Para la progresividad debe hacerse con la imposición directa y no con la indirecta
- Salvo que se quiera corregir una externalidad (o algo negativo) el sistema impositivo tiene que ser lo más neutral posible (i.e. distorsionar lo menos posible las decisiones individuales de ahorro, consumo, inversión, etc.)
- Libre de complejidades innecesarias que fomentan la evasión fiscal (simple y transparente)
- Sistema impositivo tiene que tener cierta estabilidad para ayudar a la seguridad jurídica y no entorpecer la inversión o la creación de riqueza

# La crisis fiscal



# La crisis fiscal

En España (2011-2007), los Ingresos han caído en 4,8 puntos de PIB. Mientras que los Gastos han aumentado en 6,2 puntos.

## Gastos. Sector Público (pp. PIB). Sin ayudas al Sector Financiero

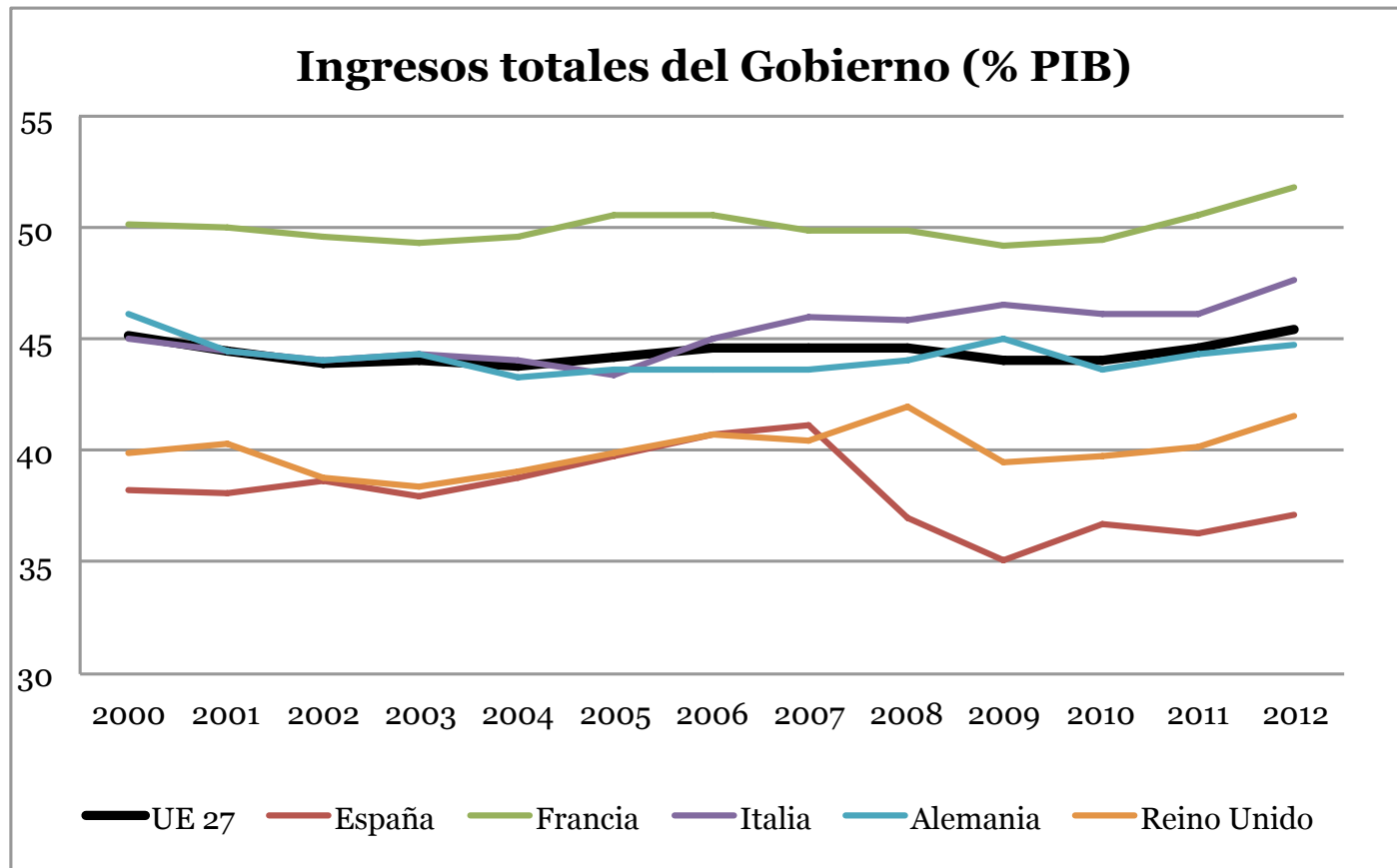
	2007	2011	2012	Aumento Gastos 2011-2007	Aumento Gastos 2012-2007
<b>Alemania</b>	43,5	45,0	44,5	1,5	1,0
<b>Francia</b>	52,6	55,9	56,5	3,3	3,9
<b>Italia</b>	47,6	49,9	50,6	2,3	3,0
<b>España</b>	39,2	45,4	44,3	6,2	5,1
<b>Reino Unido</b>	43,2	48,0	47,9	4,8	4,7
<b>Área del Euro (17 países)</b>	46,0	49,4	49,6	3,4	3,6
<b>Unión Europea (27 países)</b>	45,5	48,9	48,7	3,4	3,2

## Ingresos. Sector Público (pp. PIB)

	2007	2011	2012	Aumento Ingresos 2011-2007	Aumento Ingresos 2012-2007
<b>Alemania</b>	43,7	44,3	44,8	0,6	1,1
<b>Francia</b>	49,9	50,6	51,8	0,7	1,9
<b>Italia</b>	46,0	46,2	47,7	0,2	1,7
<b>España</b>	41,1	36,3	37,1	-4,8	-4,0
<b>Reino Unido</b>	40,4	40,2	41,6	-0,2	1,2
<b>Área del Euro (17 países)</b>	45,3	45,3	46,2	0,0	0,9
<b>Unión Europea (27 países)</b>	44,6	44,6	45,4	0,0	0,8

# La crisis fiscal

España destaca como el país con menores ingresos en comparación con los países más grandes de Europa.



**DEBATE:** No se puede mantener un Estado del Bienestar a la europea con una Presión Fiscal del 36,3% (dato 2011)

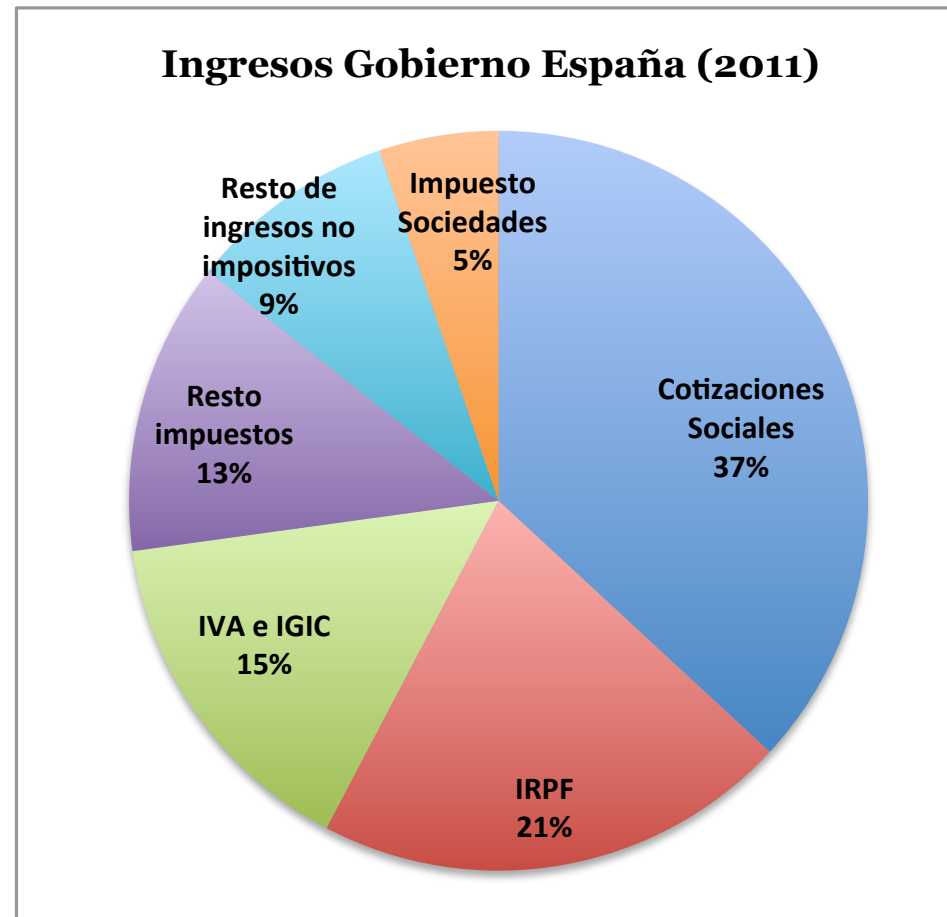
# La crisis fiscal

Nuestra recaudación se distribuye de la siguiente manera:

- La principal fuente de ingresos son las contribuciones a la **Seguridad Social** con ingresos del 13,4 pp. PIB.
- En segundo lugar, los Ingresos por **IRPF** fueron de 7,6 pp. de PIB.
- En tercer lugar, los Ingresos por **IVA** fueron de 5,5 pp. de PIB.
- El **Impuesto de Sociedades** solo recauda el 1,9 pp. de PIB

# La crisis fiscal

**Los cuatro representan cerca del 80% del total de la recaudación**

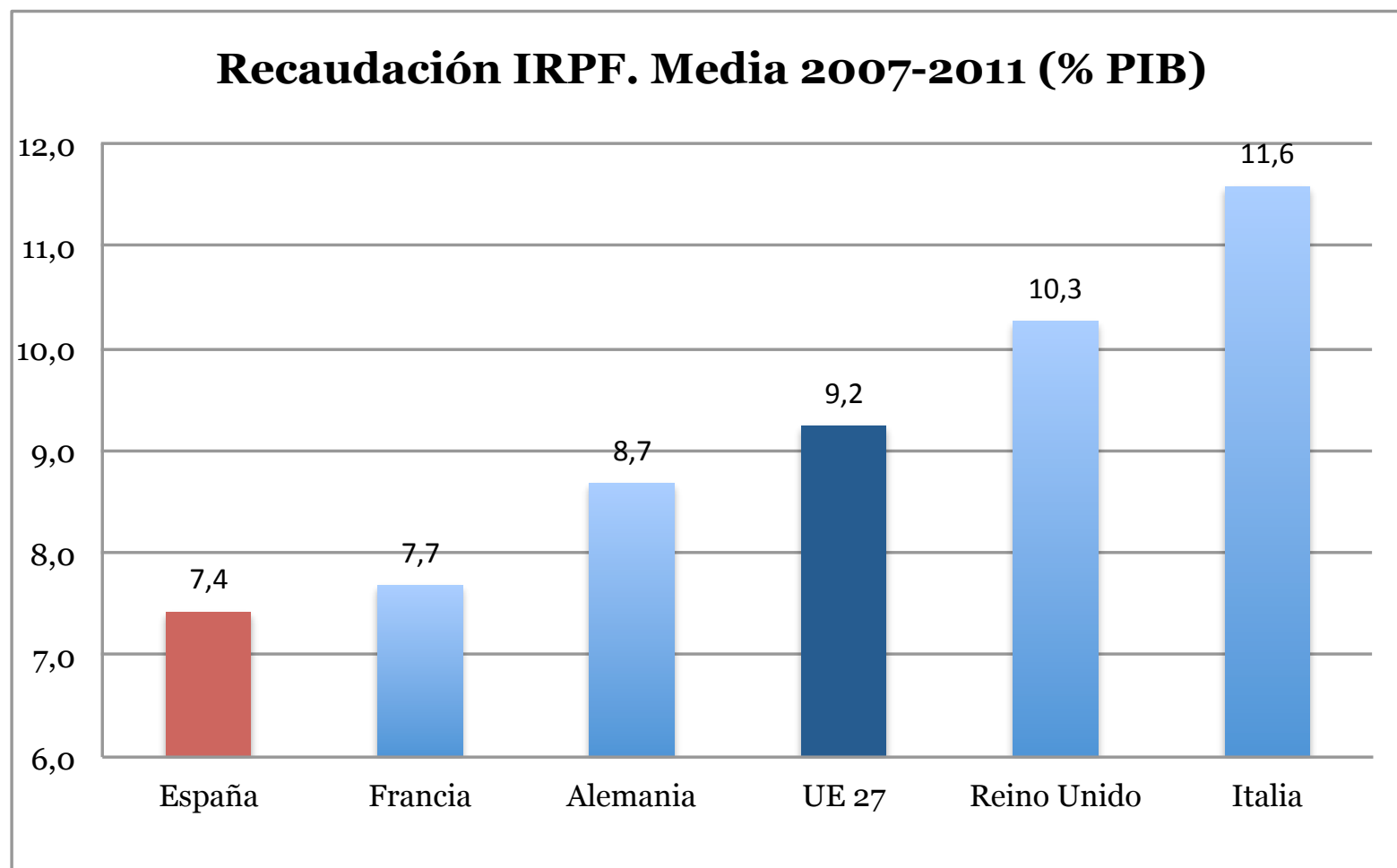


**DISTRIBUCION IMPUESTOS, ESPAÑA**

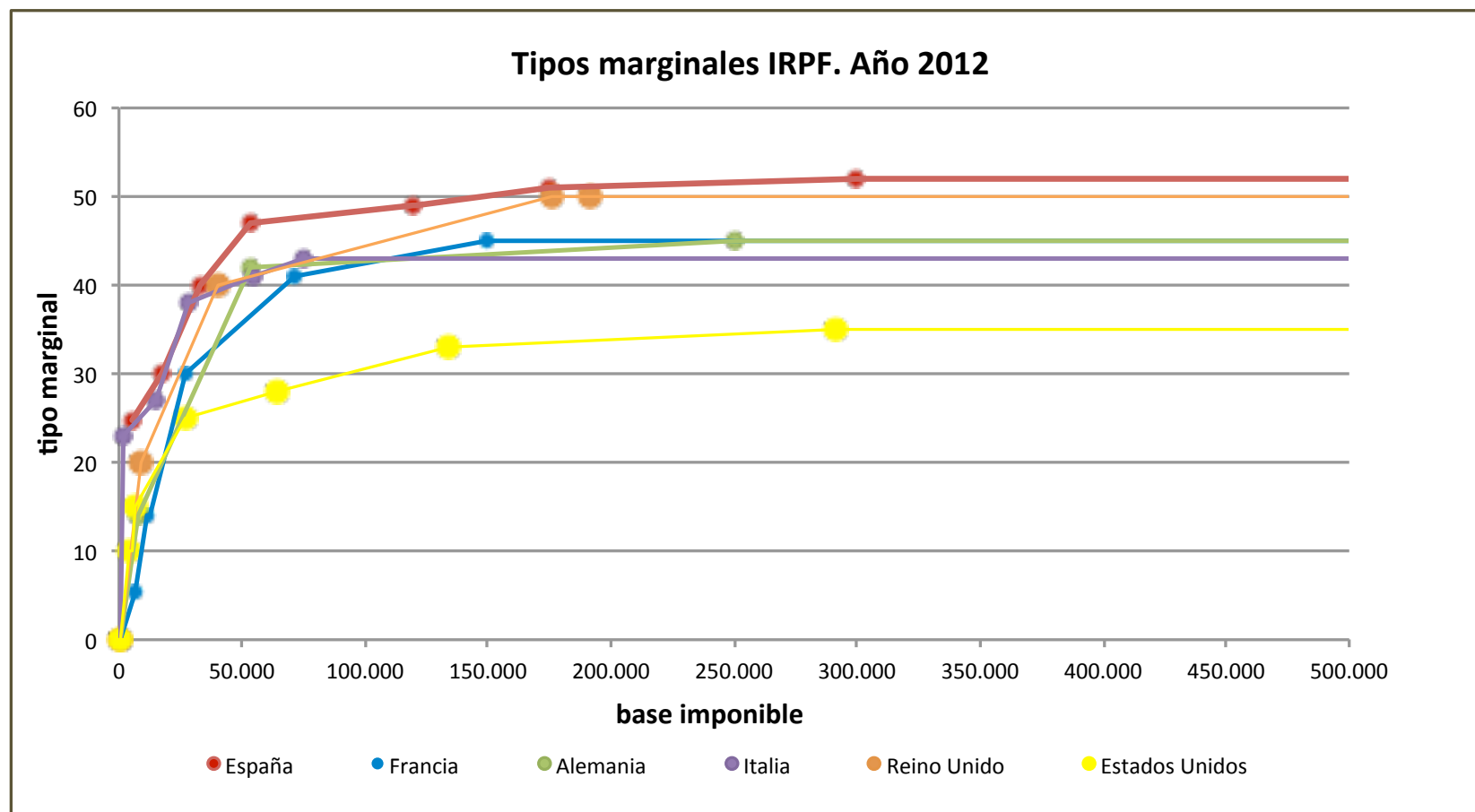
	2011		2007		2011-2007
	millones euros	pp. PIB	millones euros	pp. PIB	pp. PIB
<b>IVA e IGIC</b>	<b>57.376</b>	<b>5,5</b>	<b>62.984</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,4</b>
<b>IRPF/ Impuesto sobre la renta de no residentes (personas físicas)</b>	<b>79.076</b>	<b>7,6</b>	<b>82.376</b>	<b>7,7</b>	<b>-0,2</b>
<b>Impuesto Sociedades /Impuesto sobre la renta no residentes (personas jurídicas)</b>	<b>19.852</b>	<b>1,9</b>	<b>50.179</b>	<b>4,7</b>	<b>-2,8</b>
<b>Cotizaciones Sociales (Actuales e imputadas)</b>	<b>140.035</b>	<b>13,4</b>	<b>136.752</b>	<b>12,9</b>	<b>0,5</b>
<b>Corrección Recaudación incierta</b>	<b>-8.993</b>	<b>-0,9</b>	<b>-4.837</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>
<b>Otros impuestos</b>	<b>53.803</b>	<b>5,1</b>	<b>67.061</b>	<b>6,3</b>	<b>-1,2</b>
Impuestos y derechos sobre las importaciones excluido el IVA	1.693	0,2	1.867	0,2	0,0
<b>Impuesto sobre Hidrocarburos</b>	<b>10.249</b>	<b>1,0</b>	<b>11.785</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,1</b>
Impuesto sobre la Electricidad	1.487	0,1	1.153	0,1	0,0
<b>Impuesto sobre las Labores del Tabaco</b>	<b>7.712</b>	<b>0,7</b>	<b>7.250</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>
Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	1.315	0,1	1.356	0,1	0,0
<b>Imp. sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados</b>	<b>6.564</b>	<b>0,6</b>	<b>17.324</b>	<b>1,6</b>	<b>-1,0</b>
<b>Impuestos sobre loterías, juegos y apuestas</b>	<b>1.490</b>	<b>0,1</b>	<b>2.062</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>
Impuestos sobre las primas de seguro	1.517	0,1	1.581	0,1	0,0
<b>Impuestos sobre la propiedad (principalmente IBI)</b>	<b>10.215</b>	<b>1,0</b>	<b>7.302</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) / Recargo sobre el IAE	1.721	0,2	1.635	0,2	0,0
<b>Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público</b>	<b>1.203</b>	<b>0,1</b>	<b>886</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Impuestos sobre contaminación	207	0,0	213	0,0	0,0
Impuesto de vehículos de tracción mecánica	1.787	0,2	1.698	0,2	0,0
<b>Impuesto de Patrimonio</b>	<b>56</b>	<b>0,0</b>	<b>2.059</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Resto impuestos</b>	<b>6.587</b>	<b>0,6</b>	<b>8.890</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,2</b>
<b>Impuestos sobre el capital</b>	<b>3.872</b>	<b>0,4</b>	<b>5.352</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,1</b>
Impuesto de sucesiones y donaciones	2.220	0,2	2.905	0,3	-0,1
<b>Otros gravámenes sobre el capital</b>	<b>1.652</b>	<b>0,2</b>	<b>2.447</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>
<b>TOTAL INGRESOS POR IMPUESTOS MINORADOS POR EL AJUSTE RECAUDACIÓN INCIERTA</b>	<b>345.021</b>	<b>33,0</b>	<b>399.867</b>	<b>37,6</b>	<b>-4,6</b>
<b>Ingresos no procedentes de impuestos ni cotizaciones</b>	<b>34.650</b>	<b>3,3</b>	<b>33.342</b>	<b>3,1</b>	<b>0,2</b>
Recursos de la producción	14.261	1,4	13.438	1,3	0,1
Rentas de la propiedad	10.582	1,0	10.386	1,0	0,0
Otras transferencias corrientes	8.863	0,8	7.946	0,7	0,1
<b>Resto</b>	<b>944</b>	<b>0,1</b>	<b>1.572</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>379.671</b>	<b>36,3</b>	<b>433.209</b>	<b>40,7</b>	<b>-4,5</b>

# IRPF

Baja recaudación en IRPF: España solamente recauda 7,4 puntos de PIB de IRPF. La media UE-27 es de 9,2.



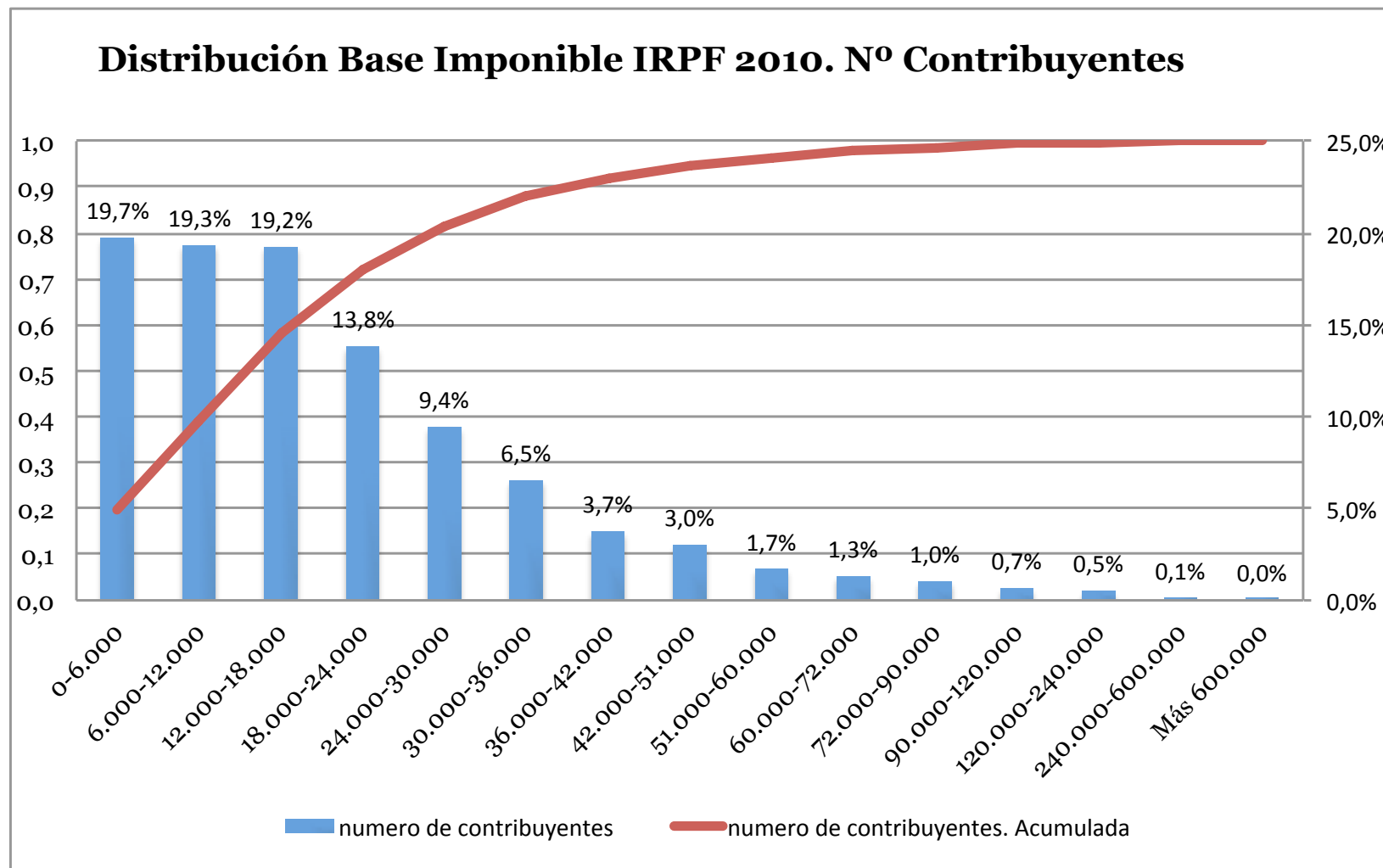
**Tipos marginales más elevados para todos los tramos de renta.**  
 El tipo marginal máximo alcanza el 52% para España (sin contar CCAA).



Si se reduce este tipo máximo hasta el 40% la recaudación caería solamente en 1.900 millones de euros.



**La mayor parte de los contribuyentes se encuentran en los tramos más bajos.**  
 El 28% de las bases imponibles se encuentran entre 12.000 y 24.000 euros anuales.



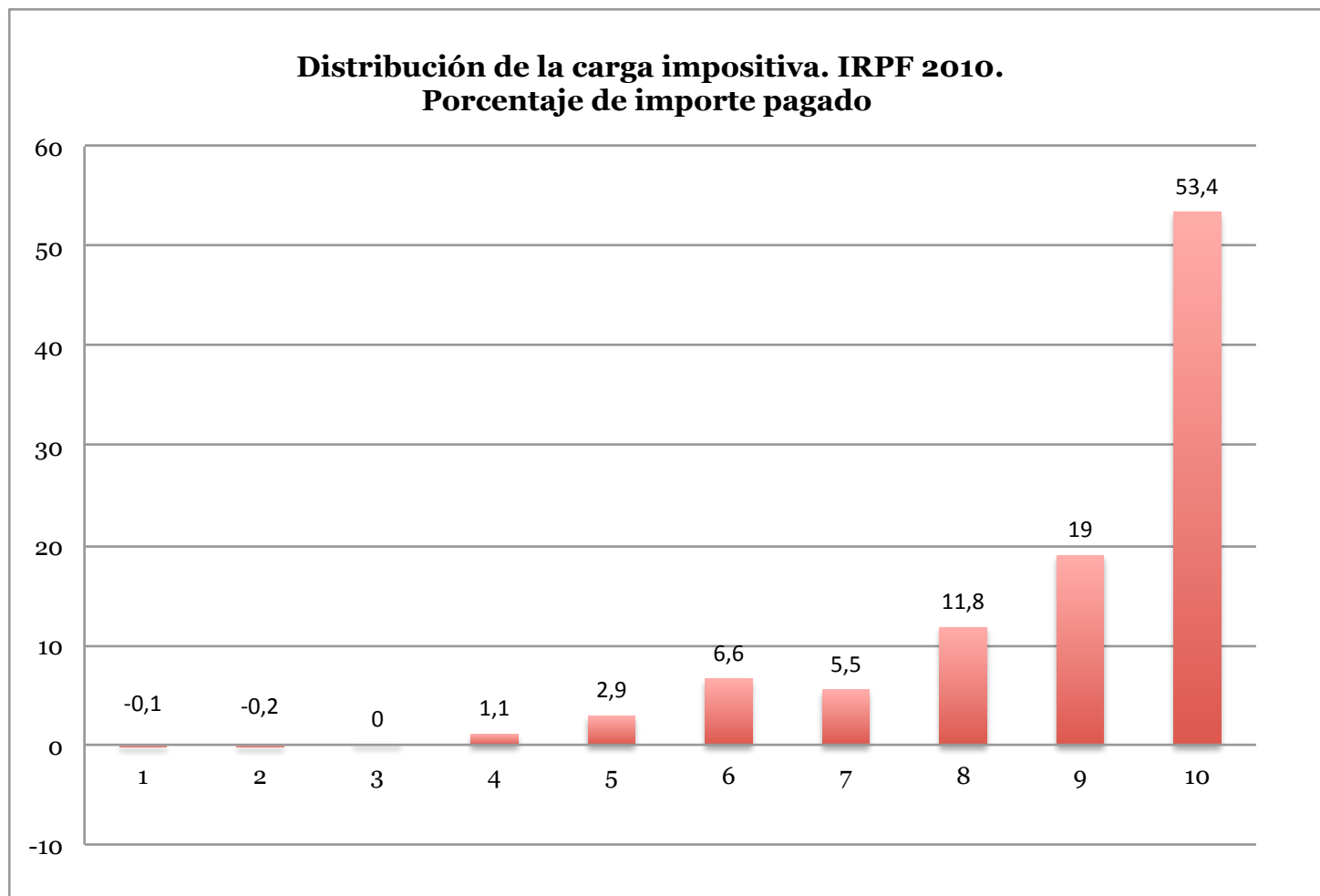
**La mayor parte de los contribuyentes se encuentran en los tramos más bajos.**  
El 28% de las bases imponibles se encuentran entre 12.000 y 24.000 euros anuales.

- Si su renta bruta es **mayor que 33.000 euros al año**, entonces usted pertenece al **15% más rico** de la población española (para ser más precisos el 15% que más renta declara en el IRPF).
- Si su renta bruta es **mayor que 66.000 euros al año**, entonces usted pertenece al **3% más rico** de la población española (para ser más precisos el 3% que más renta declara en el IRPF).
- En España hay unas **121.000 personas que declaran ganar más de 120.000 euros al año** (el 0,7% más rico de todos los contribuyentes al IRPF)

## Panel de declarantes- Progresividad

El **10% con más renta** paga el **53% de total** de los impuestos

El **50% más pobre** paga el **4% del total** de los impuestos



## Elevadas deducciones de IRPF

- El tipo efectivo del IRPF es del 16,5%. Suprimir las deducciones
- Los beneficios fiscales del IRPF representan el 18% de la recaudación en 2011. En 2014 son del 10%.

### Ahorro previsto con la eliminación de las deducciones en IRPF

IRPF	Millones de euros			
	2011	2012	2013	2014
Deducción por inversión en vivienda habitual	5.857	5.048	3.778	3.571
Reducción por aportaciones a sistema de previsión social	1.771	1.924	2.225	2.174
Exención en los premios de loterías, apuestas y sorteos	1.777	1.788	1.945	729
Exención de las indemnizaciones por despido	267	297	403	275
Reducción arrendamientos de viviendas	611	710	926	959
Deducción por obras de mejora en la vivienda	1.034	51	111	0
Deducción alquiler de la vivienda habitual	369	307	282	337
Deducción por donativos	134	161	192	171
Deducciones autonómicas (*)	418	418	418	418
<b>Total Deducciones IRPF</b>	<b>12.237</b>	<b>10.703</b>	<b>10.279</b>	<b>8.633</b>
<b>Total Recaudación IRPF</b>	<b>69.803</b>	<b>70.619</b>	<b>74.215</b>	<b>82.552</b>
<b>Proporción deducciones sobre el total recaudado</b>	<b>18%</b>	<b>15%</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>
(*) Solo disponemos del dato del año 2011				

## **Elevadas deducciones de IRPF**

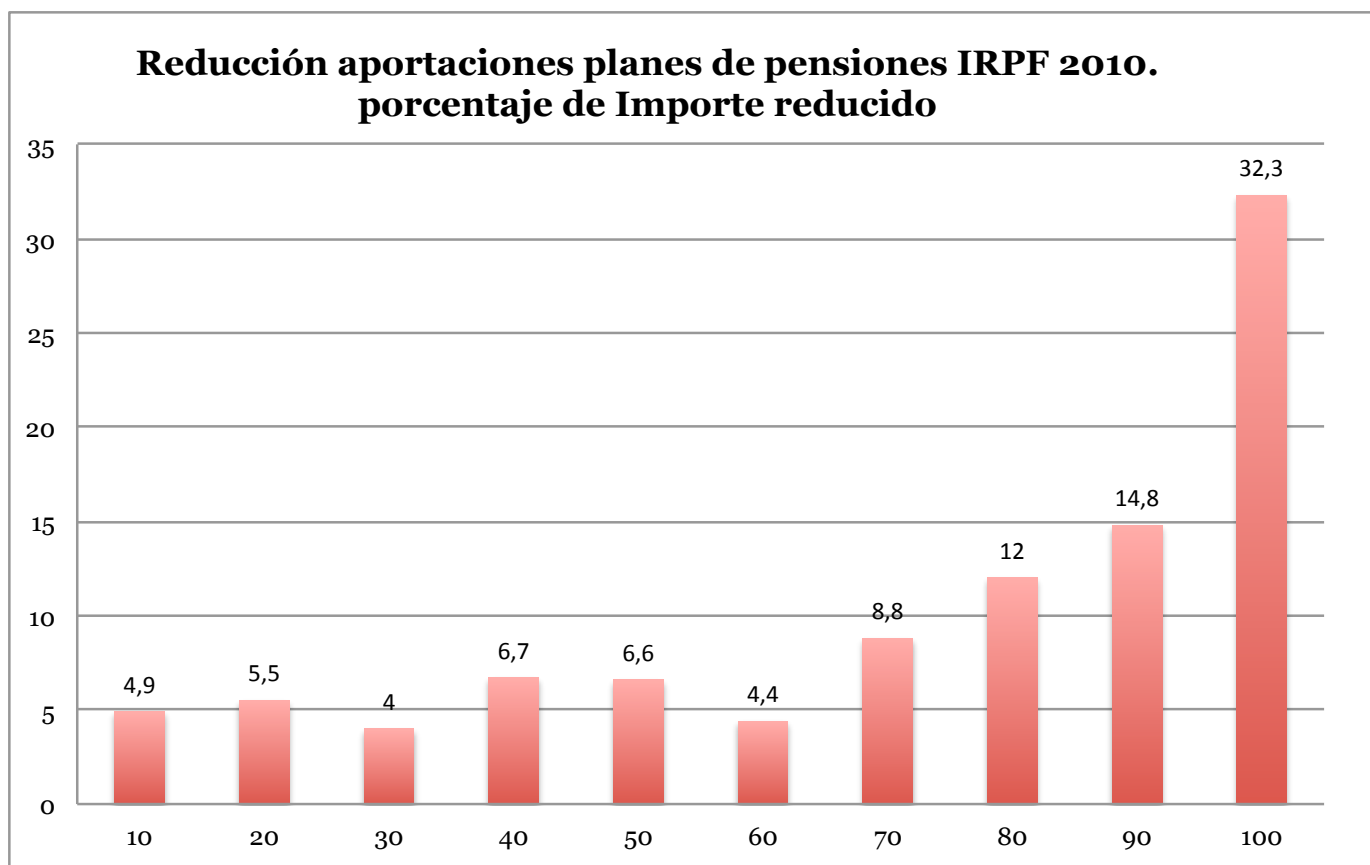
La caída de los Beneficios Fiscales entre 2011-2014 fiscales se explica por:

1. Deducción inversión vivienda habitual. Afectada por la caída de las ventas y la eliminación de la deducción a nuevos compradores (a partir 2013)
2. Eliminación exención premios de loterías y apuestas del estado por cuantías superiores a 2.500 euros (a partir 2013)
3. Eliminación de la deducción por obras de mejora en la vivienda (a partir 2013)

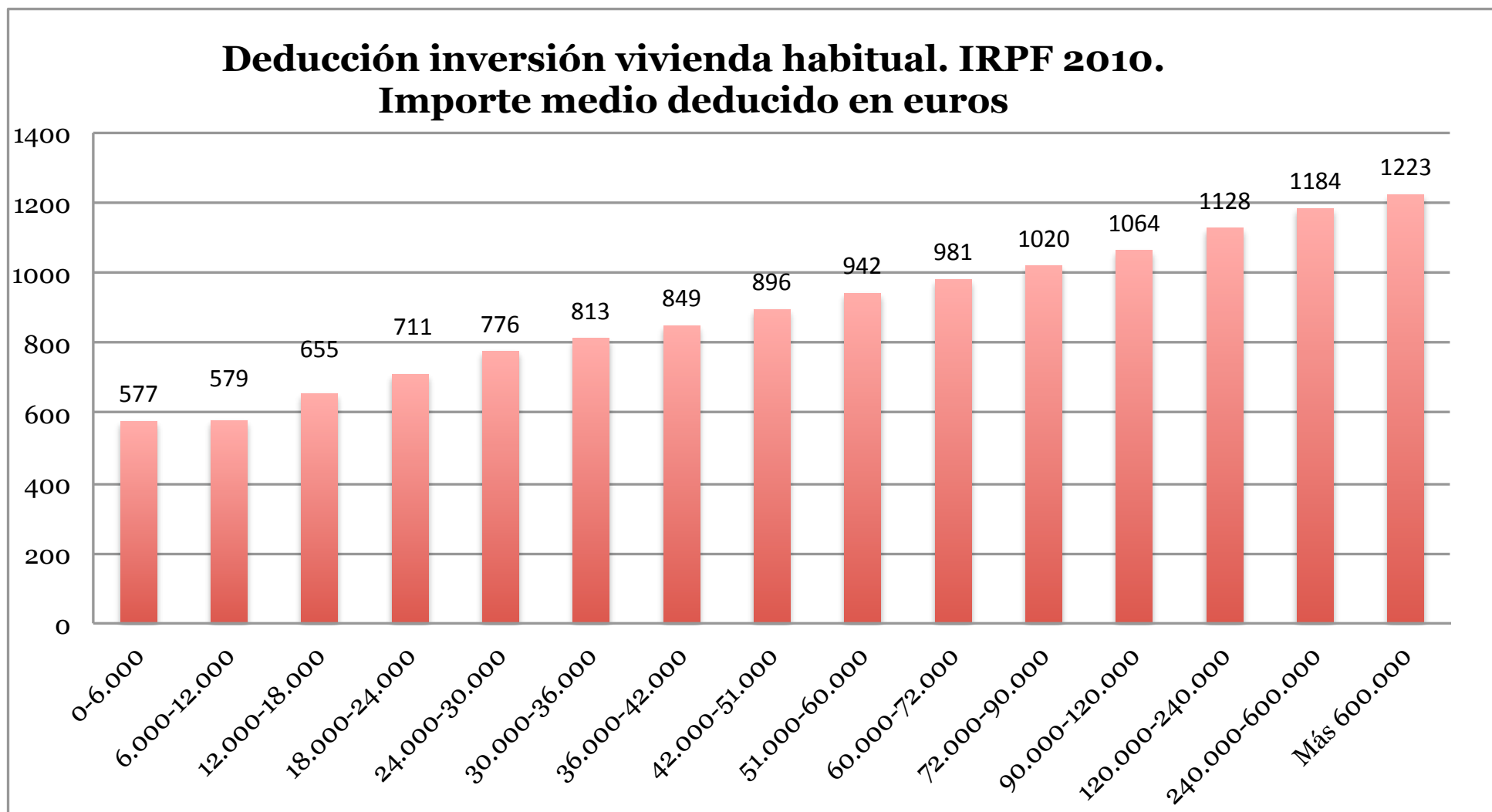
## Reducción por aportaciones Planes de Pensiones. IRPF 2010.

Aproximadamente el 10% de los contribuyentes más ricos (con aportaciones a planes de pensiones) se reducen el 32% del total.

Aproximadamente el 10% de los contribuyentes más pobres apenas se reducen el 5% del total.



A mayor nivel de renta, la deducción por inversión en vivienda habitual también es mayor.



# Propuesta reforma IRPF

**ESTRATEGIA: Bajar Tipos Marginales y aumentar las Bases Impositivas eliminando las deducciones.**

- Cada Deducción/Beneficio fiscal es el éxito de un Lobby
- La bajada de tipos marginales a la media Europea servirá para la atracción de capital humano cualificado

## **PREGUNTAS:**

- ¿Es aconsejable una **diferencia superior a los 20 puntos** entre el tipo máximo del IRPF y el tipo de Sociedades?
- ¿Sería posible la eliminación **de forma retroactiva la deducción por vivienda**?
- ¿Cuál es la opinión de los **cambios de la fiscalidad al ahorro** en los últimos años?  
[De un tipo único a tipos crecientes en la base imponible del ahorro, las plusvalías con menos de 1 año van al marginal, la recuperación del Impuesto de patrimonio, etc]



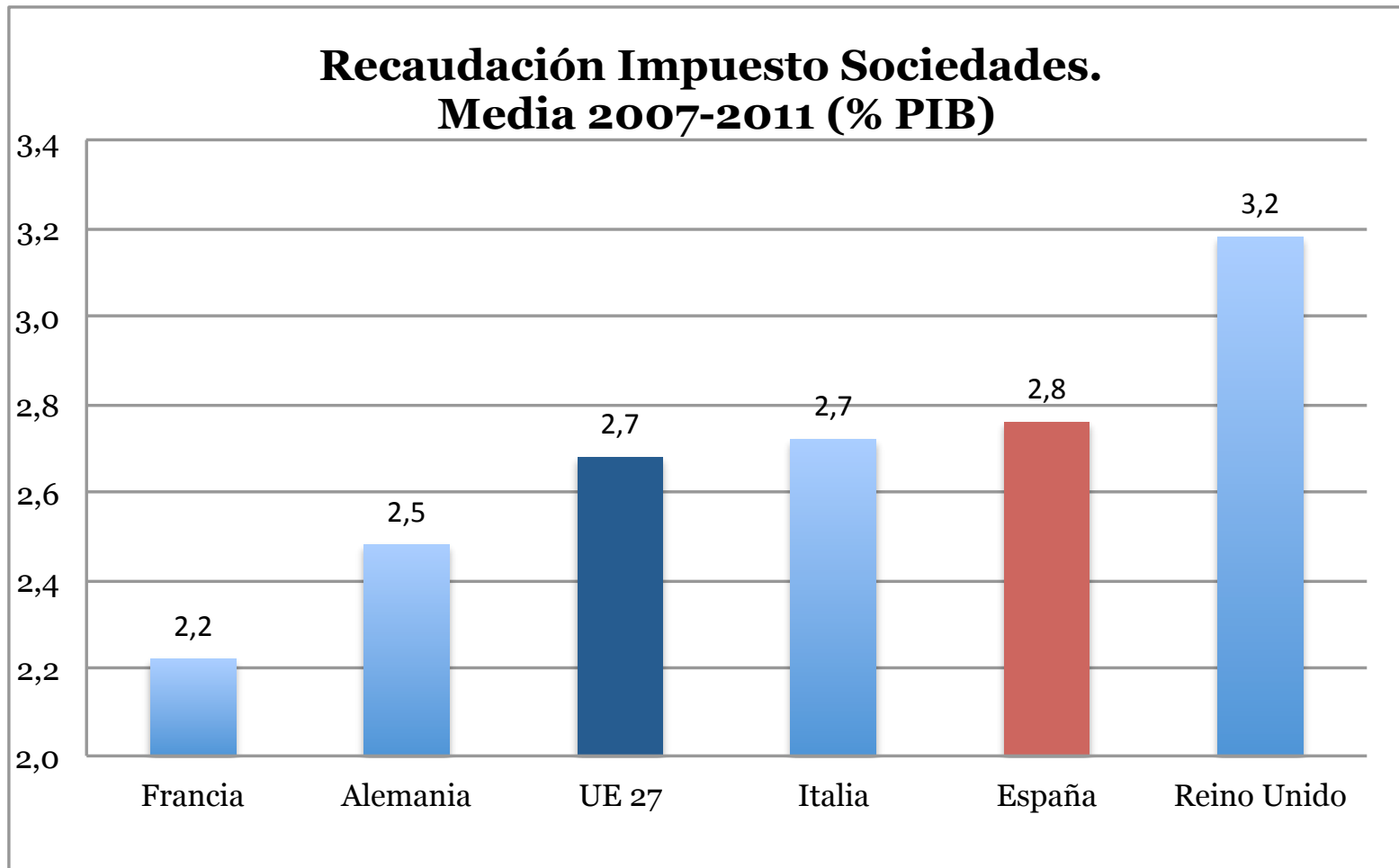
# Impuesto Sociedades

# Impuesto Sociedades

## Recaudación de Sociedades estamos en la media de la UE

España recauda 2,8 puntos de PIB a través del Impuesto de Sociedades.

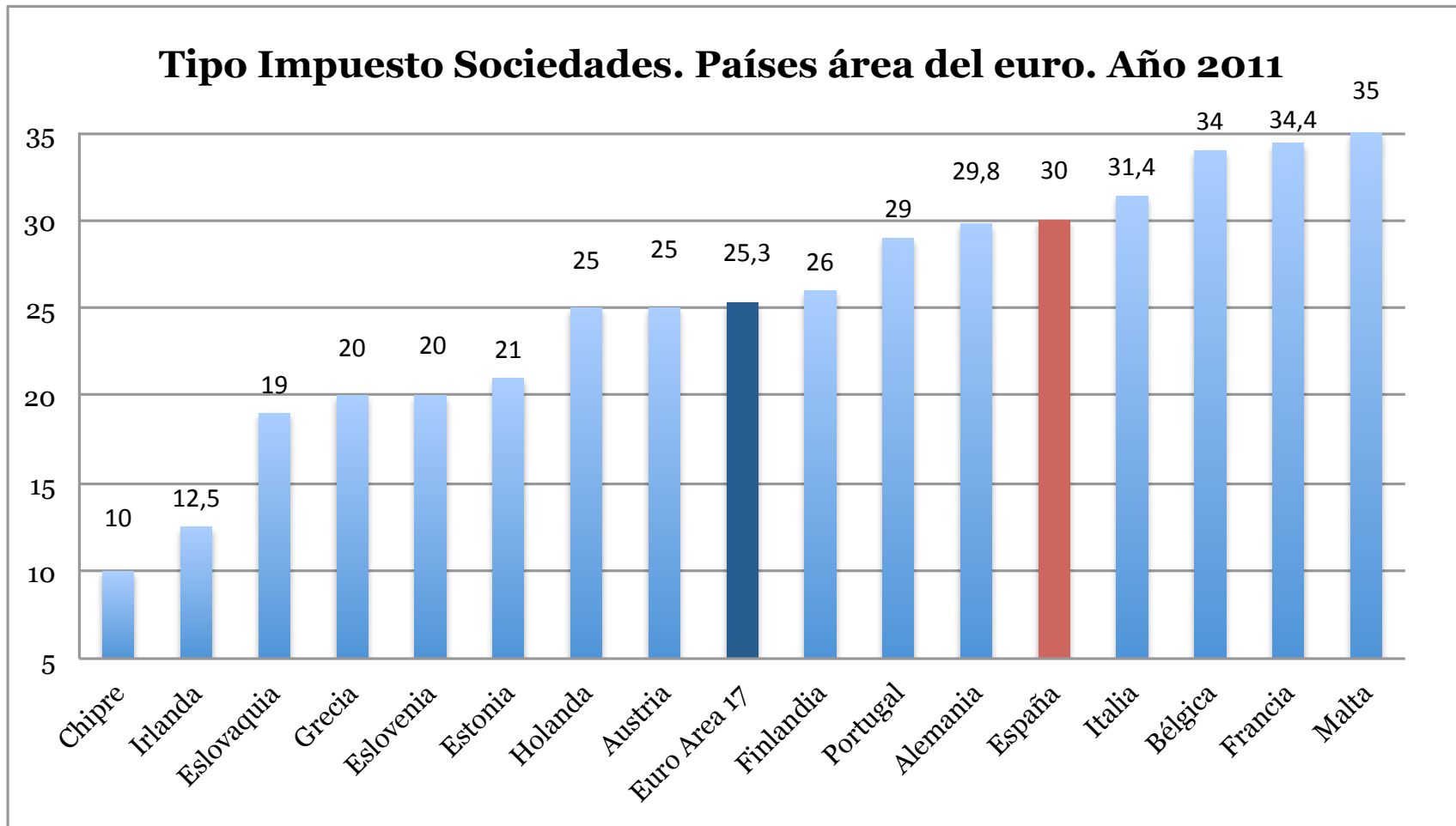
La media de la UE-27 es de 2,7 puntos.



# Impuesto Sociedades

## Tipos Impuesto Sociedades

El tipo de Sociedades en España se encuentra por encima de la media Europea. España tiene un tipo reducido para Pymes del 25% (efecto umbral negativo).



# Impuesto Sociedades

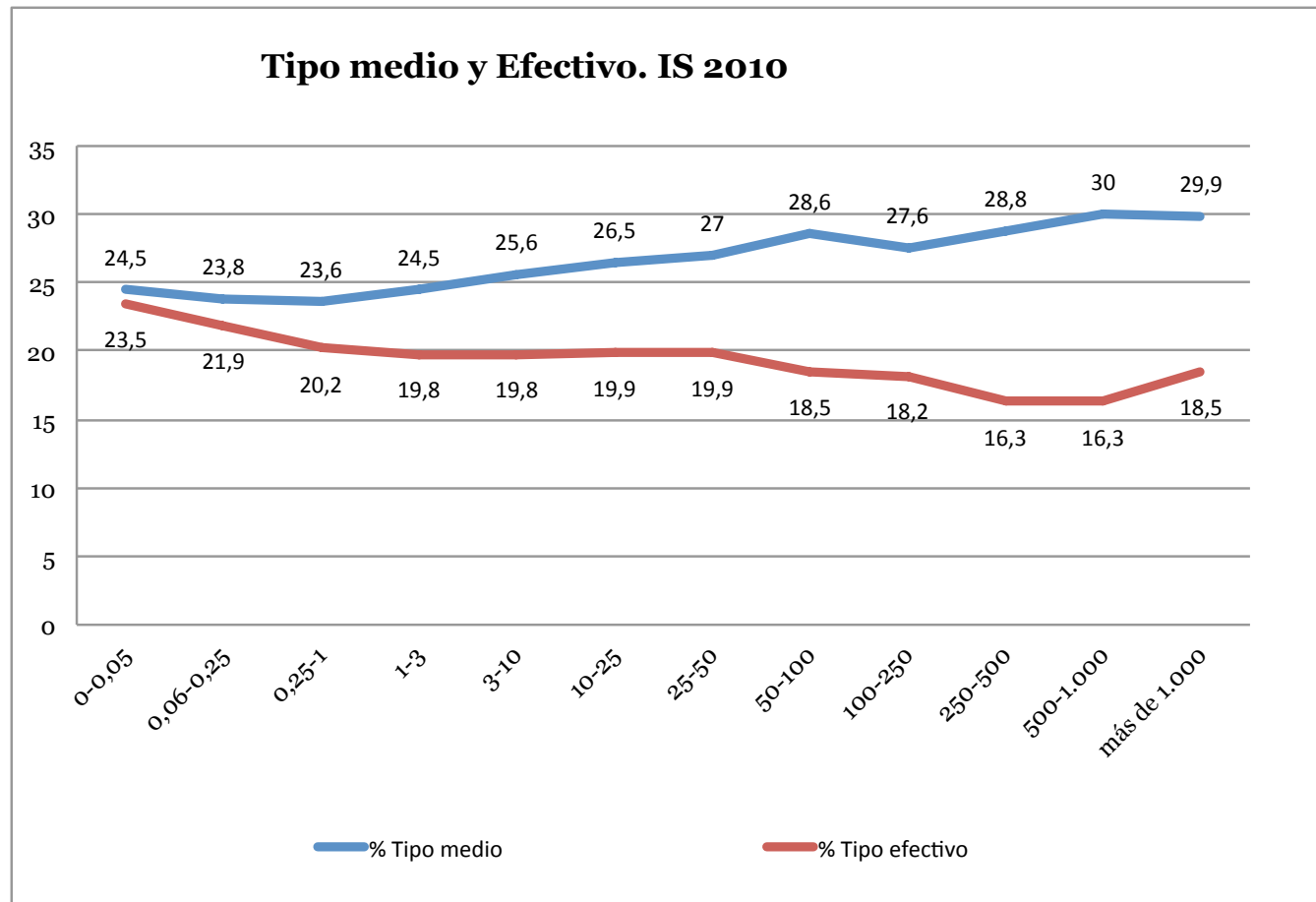
## Elevadas deducciones en el Impuesto de Sociedades

Suprimir los Beneficios Fiscales/exenciones/ deducciones del Impuesto de Sociedades que representan el 15% de la recaudación en 2011 (2.500 millones).

Ahorro previsto con la eliminación de las deducciones en el Impuesto de Sociedades				
Impuesto Sociedades	Millones de euros			
	2011	2012	2013	2014
Aplicación de tipos reducidos	1.447	1.033	1.407	1.252
Libertad amortización y amortizaciones especiales	40	502	109	94
Reinversión de Beneficios Extraordinarios	678	677	189	174
Donaciones	97	86	92	67
Inversión de beneficios de PYME	0	0	0	547
Saldos pendientes de incentivos a la inversión ejercicios anteriores	253	326	349	339
Total Deducciones Impuesto Sociedades	2.514	2.625	2.146	2.474
Total Recaudación Impuesto Sociedades	16.611	21.435	19.012	22.327
Proporción deducciones sobre el total recaudado	15%	12%	11%	11%

# Impuesto Sociedades

**Son las empresas grandes las que más se benefician de los beneficios fiscales**



El **tipo medio** se define como el cociente entre la cuota íntegra (resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible positiva) y la base imponible con signo positivo.

El **tipo efectivo** se define como el cociente entre la cuota líquida (cuota íntegra menos las minoraciones por bonificaciones y deducciones) y la base imponible con signo positivo.

# Propuesta reforma Impuesto Sociedades

**ESTRATEGIA: Suprimir los Beneficios Fiscales y reducir los tipos hasta la media de la UE.**

- Eliminar la barrera al crecimiento empresarial que supone el tipo reducido para las empresas pequeñas
- Clave para atraer la inversión productiva y el crecimiento empresarial

# Propuesta reforma Impuesto Sociedades

## PREGUNTAS:

- **¿Tiene sentido la Estimación Objetiva/Tributación por módulos?; ¿Por qué se hace? ; ¿qué coste tiene?**
- **¿Tiene sentido los beneficios fiscales/Exenciones/Deducciones en los impuestos? ¿Qué peso muerto tienen?**
- **¿Tiene sentido gravar las transacciones?** Tienen efecto sobre las operaciones que son mutuamente beneficiosas para las partes. Es un impuesto que hace que paguen más los bienes que se intercambian con mayor frecuencia. Quizá pueda tener alguna explicación cuando tenga una externalidad negativa (i.e. Tasa Tobin y el movimiento especulativo)
- **¿Qué les parece el incremento de los pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades para reducir el déficit? Es pan para hoy pero hambre para mañana pues si bien es cierto que supone más ingresos el primer año también lo es que implica menos el segundo**
- **¿Qué les parece el retraso de las devoluciones del ultimo trimestre de 2012? ¿se repetirá este año?**

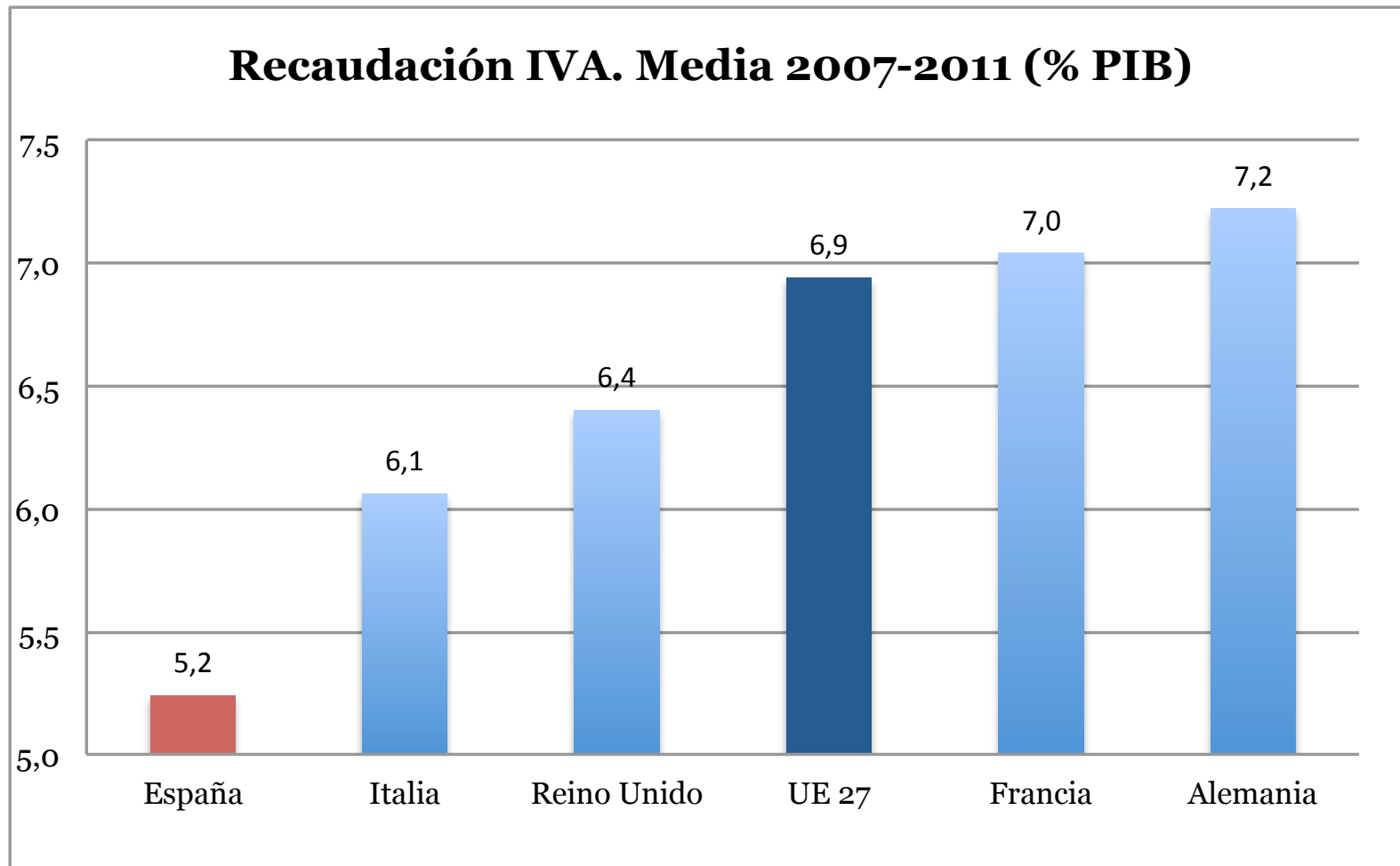
# IVA



## Baja recaudación en IVA

España solamente recauda 5,2 puntos de PIB de IVA.

La media de la UE-27 es de 6,9 puntos.



**Tipos de IVA:** Con la última subida del IVA, España si analizamos los tipos se sitúa en el nivel de sus vecinos europeos.

	TIPOS IVA					
	AÑO 2013			AÑO 2011		
	Tipo superreducido	Tipo reducido	Tipo General	Tipo superreducido	Tipo reducido	Tipo General
Alemania	-	7	19	-	7	19
Francia	2,1 5,5	7	19,6	2,1 5,5	7	19,6
Reino Unido	-	5	20	-	5	20
Italia	4	10	21	4	10	21
España	4	10	21	4	8	18
Grecia	6,5	13	23	6,5	13	23
Irlanda	4,8 9	13,5	23	4,8 9	13,5	21
Portugal	6	13	23	6	13	23

**Elevadas deducciones de IVA:** Gravar la mayor parte de la cesta de la compra al tipo general.

<b>Ahorro previsto con la eliminación de los tipos reducidos y exenciones del IVA</b>				
	<b>Millones de euros</b>			
<b>IVA</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Exenciones	13.206	11.377	12.078	13.643
Tipo superreducido del 4%	5.021	8.713	8.509	5.552
Tipo reducido del 10%/8% (*)	15.729	12.411	12.574	14.062
<b>Total reducciones y exenciones IVA</b>	<b>33.956</b>	<b>32.501</b>	<b>33.161</b>	<b>33.257</b>
<b>Total Recaudación IVA (*)</b>	<b>49.302</b>	<b>50.464</b>	<b>54.657</b>	<b>54.244</b>
<b>Proporción reducciones sobre el total recaudado</b>	<b>69%</b>	<b>64%</b>	<b>61%</b>	<b>61%</b>

(\*) Desde el 1 septiembre 2012 el tipo reducido aumentó hasta el 10% desde el 8%.

España, solamente el 42% de la cesta de consumo esta gravada al IVA general. En Alemania es el 82%. Mientras que en Francia e Italia es del 71% y 58% respectivamente.

# Propuesta reforma IVA

**ESTRATEGIA: Bajar Tipos Marginales y aumentar las Bases Impositivas.**

- Re-escalar los bienes y servicios que van a cada tipo para aumentar las Bases y con ello la Recaudación. **Un tipo impositivo Uniforme.**

# Propuesta reforma IVA

No tiene sentido que la mayor parte de los bienes y servicios no estén al tipo general:  
**Movernos hacia un tipo uniforme.**

No creo que se deba usar la imposición indirecta para hacer progresividad.

- ¿Por qué tiene que pagar el IVA reducido un consumidor con elevada renta?

Re-escalar el IVA para que la mayoría de los bienes estén en el tipo general debería ser compensada pues es **evidente que perjudica a las familias con renta baja.**

- Compensar con Imposición Directa. Descuentos en el IRPF (aumento del mínimo exento o formato “means test”). Tiene la ventaja que no compensa a quien trabaja en Economía sumergida y un efecto positivo sobre la oferta de trabajo
- Políticas sociales, si hay un colectivo que queda excluido

# Propuesta reforma IVA

*La Progresividad hay que exigirla al sistema impositivo en su conjunto, y no a cada impuesto por separado*

# Conclusiones

Bajar los tipos marginales

Aumentar las Bases Impositivas

Aumentar la recaudación sobre PIB



## Bajar los tipos marginales a la media europea

- La Globalización genera que el Impuesto de sociedades sea clave para atraer la Inversión
- Los altos tipos marginales sobre la renta son una barrera a la atracción de capital humano muy cualificado
- No tiene sentido gravar la renta que se va a generar el año que viene, pues puede no generarse o generarse en otro país
- Valorar la introducción de un Impuesto a la Riqueza: Patrimonio vs Sucesiones

## Aumentar las bases: eliminar los beneficios fiscales

No creo que se deba **usar la imposición indirecta para hacer progresividad.**

Re-escalar el IVA para que la mayoría de los bienes estén en el tipo general debería ser compensada pues es **evidente que perjudica a las familias con renta baja**

- **Compensar con Imposición Directa.** Descuentos en el IRPF (aumento del mínimo exento o formato “means test”). Tiene la ventaja que no compensa a quien trabaja en Economía sumergida y un efecto positivo sobre la oferta de trabajo
- **Políticas sociales,** si hay un colectivo que queda excluido

Aumentar las bases:  
eliminar los beneficios fiscales

*La Progresividad hay que exigirla  
al sistema impositivo en su conjunto,  
y no a cada impuesto por separado*

## Aumentar las bases: lucha contra el fraude fiscal

La estimación de la **Economía Sumergida** es complicada y nunca demasiado fiable.

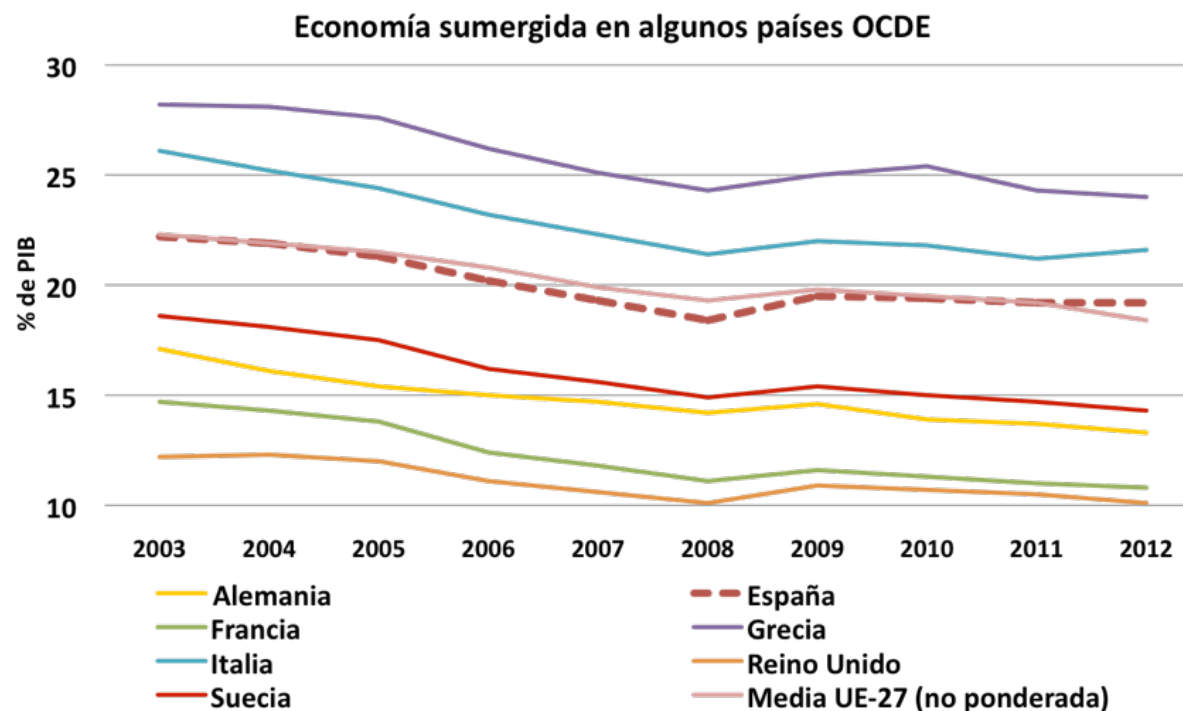
Hay que distinguir entre **fraude (evasión)** fiscal y la **elusión fiscal** (ligada a la incompetencia y al lobbying de grupos de interés).

Hay que eliminar el fraude:

- **Equidad**
- **Eficiencia**
- **Aumentar la recaudación**

## Aumentar las bases: lucha contra el fraude fiscal

**MORALEJA:** si lo hiciéramos tan bien como Suecia (tras años de esfuerzo), lograríamos recuperar 2-3 puntos de recaudación en el mejor de los casos.



Fuente: Schneider (2012)

## Aumentar las bases: lucha contra el fraude fiscal

Pero **¿quiénes son los que defraudan?** La causa principal del Fraude y de la Economía sumergida es la economía tecnológicamente retrasada e ineficiente. Para los cuales la evasión fiscal es (parcialmente) la manera de estar en el mercado.

### **¿Cuál es la mejor política contra el fraude?**

- El desarrollo económico, el crecimiento empresarial. La lucha contra el fraude es un instrumento muy útil de política industrial (obliga a todas las empresas a competir en los mismos terminos).
- El Fraude se combate mejor con penas fuertes, claras y seguros y no con una gran cantidad de pequeños controles e intromisiones en las actividades económicas de los ciudadanos.

# Preguntas

## Política de Inspección

- Establecer multas mucho más elevadas contra quien defrauda
- Buscar el Fraude fuera de los ordenadores, en la economía no declarada

¿En qué medida el aumento/Fomento de las **Transacciones electrónicas** puede ayudar a reducir la economía sumergida?



# La reforma fiscal como solución a la crisis fiscal

J. Ignacio Conde-Ruiz  
(Fedea y Universidad Complutense)

XXIII Congreso de la Asociación Profesional de  
Inspectores de Hacienda del Estado  
Málaga, 17 y 18 de octubre de 2013

fedea