

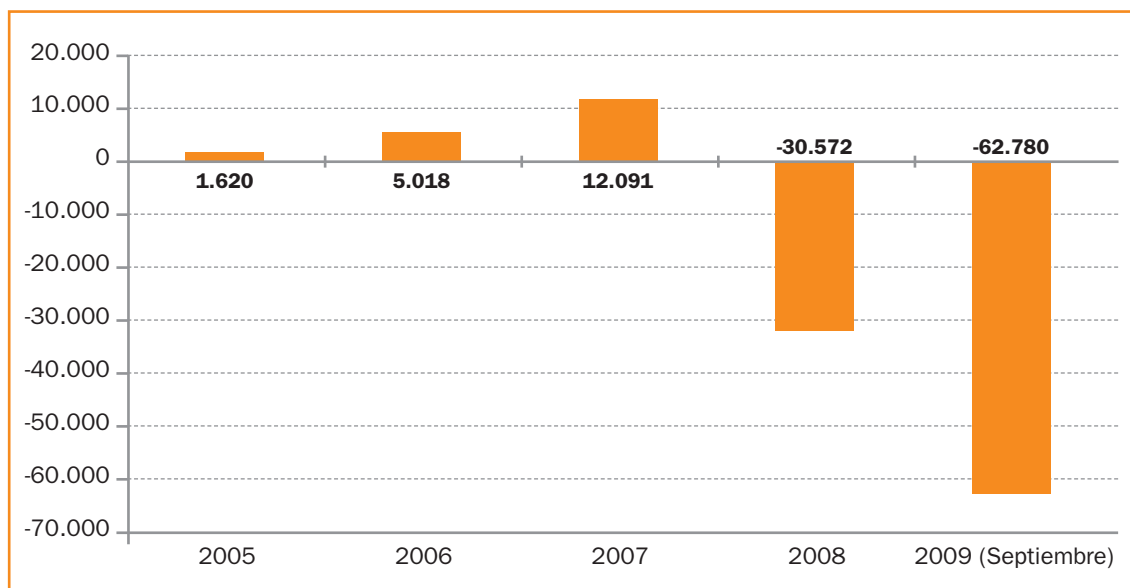


CINCO AÑOS SIN RUMBO EN POLÍTICA FISCAL

Juan José Rubio Guerrero, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Castilla La Mancha

Santiago Álvarez García, profesor titular de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo

GRÁFICO 1.
Déficit de la Administración Central



Millones de euros. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación

FUENTE: IGAE

La política tributaria desarrollada por los Gobiernos socialistas desde el año 2004 ha sido errática y desafortunada y su objetivo básico ha consistido en subir los impuestos a pesar de la evidencia que alerta sobre el efecto pernicioso de los excesos impositivos. Por desgracia, nuestro Gobierno sigue empeñado en considerar que el remedio para el déficit público se encuentra en la subida de impuestos. Esta solución ignora que: a) una subida de impuestos no conduce automáticamente a un incremento en la recaudación tributaria; b) las cuentas públicas solamente mejoran de forma duradera mediante programas de consolidación fiscal y reducción en el gasto público; y c) en una economía en recesión como la española, con un nivel elevadísimo de endeudamiento de las familias y una caída continuada del consumo privado, mayores impuestos no solamente no ayudarán a salir de la crisis, sino que profundizarán la misma.

“Cuando (un impuesto) se eleva demasiado, produce el deplorable efecto de privar al contribuyente de su riqueza sin enriquecer al Gobierno; eso se podrá comprender si se considera que el ingreso de cada contribuyente siempre da la medida y el límite de su consumo, productivo o no”

J. B. Say: *Tratado de Economía Política*

El primer paso dado por el Gobierno socialista hacia la subida de impuestos fue la modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas recogida en la Ley 35/2006. Tras una notable polémica entre los responsables del Ministerio de Economía y Hacienda y la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno, se creó un peculiar impuesto dual, en el que, por una parte, la mayor parte de los rendimientos de capital mobiliario y las variaciones patrimoniales tributaban a un tipo impositivo del 18%. A diferencia de los impuestos duales creados en otros países (Dinamarca, 1987; Suecia, 1991; Noruega, 1992; Finlandia, 1993), en España no se incluyeron ni los rendimientos de capital inmobiliario (a pesar de que se decía que había que incentivar el alquiler de vivienda) ni la parte de los rendimientos de actividades económicas que proceden de las inversiones realizadas por empresarios y profesionales. Esta omisión supuso una discriminación para la inversión productiva que se ve penalizada frente a otras alternativas para la colocación del ahorro.

La modificación de 2006 también supuso un cambio en la tarifa del impuesto que pasó de tener cinco tramos, cuyos tipos impositivos variaban entre el 15% y el 45%, a otra de cuatro tramos, con unos tipos impositivos comprendidos entre el 24% y el 43%. Además, tras la reforma, la nueva tarifa se aplica a la renta total del contribuyente en lugar de a la renta disponible.

Así, se ha producido automáticamente un incremento en los tipos marginales que, dada la estructura del impuesto, ha penalizado especialmente a las rentas medias y a los contribuyentes con mayores cargas familiares.

La misma norma sirvió también para modificar el Impuesto sobre Sociedades, con una reducción de tipos impositivos claramente insuficiente. El tipo impositivo nominal ha pasado del 35% al 30%, situándose en el año 2009 todavía 4,1 puntos por encima de la media de la UE-16 y 6,5 puntos por encima del promedio de la UE-27. Esta medida se acompañó de una progresiva eliminación de la mayor parte de las deducciones de la cuota y de la supresión del régimen fiscal de las sociedades patrimoniales.

La medida más electoralista adoptada por este Gobierno en materia fiscal fue la deducción de 400 euros en el IRPF para los asalariados, pensionistas y autónomos. Publicitada en las elecciones generales de marzo de 2008 como una “devolución de impuestos posible gracias a la buena salud de las cuentas públicas” (afirmación tan desafortunada que se comenta sola) y aprobada en abril de ese mismo año, sus efectos se adelantaron al segundo semestre de 2008 mediante una reducción de las retenciones y pagos a cuenta del impuesto. El coste recaudatorio de esta deducción que solamente se entiende por motivos puramente electorales, se calcula por la Agencia Tributaria en

CUADRO 1. Evolución de los ingresos tributarios 2004-2008

| CONCEPTO | TASAS DE VARIACIÓN (%) | | | | | |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* |
| Ingresos tributarios | 8,2 | 14,1 | 11,6 | 11,9 | -13,6 | -19,1 |
| Impuestos directos | 8,4 | 17,9 | 14,6 | 18,1 | -15,8 | -16,0 |
| IRPF | 2,7 | 14,7 | 14,8 | 15,6 | -1,8 | -10,4 |
| Impuesto de Sociedades | 18,7 | 24,9 | 14,5 | 20,5 | -39,1 | -30,4 |
| Impuesto sobre la Renta de no Residentes | 47,2 | -3,2 | 10,9 | 62,0 | -6,8 | 1,5 |
| Impuestos indirectos | 8,2 | 9,6 | 7,9 | 3,4 | -10,4 | -24,3 |
| IVA | 9,7 | 12,0 | 9,6 | 2,2 | -14,0 | -33,9 |
| Impuestos Especiales | 3,9 | 2,9 | 3,2 | 6,4 | -1,1 | -2,5 |

Fuente: AEAT, Informe anual de Recaudación Tributaria 2008

* Los datos de 2009 proceden del Informe Mensual de Recaudación Tributaria de la AEAT del mes de septiembre de 2009 y están referidos al período enero-septiembre de 2009 respecto al mismo período del año anterior.

4.100 millones de euros para el ejercicio 2008, cantidad muy inferior a los 6.000 millones pronosticados por el Gobierno. La caída en la recaudación tributaria que se experimentó en ese año como consecuencia de la crisis económica pone de manifiesto la miopía y ligereza del Gobierno a la hora de diseñar su política tributaria.

En estos años se han producido otros cambios en nuestro sistema impositivo, como la supresión *de facto* del Impuesto sobre el Patrimonio por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, aunque esta figura tributaria no haya desaparecido *de iure* y ahora se coquetee con su resurrección. También se han producido las subidas de tipos impositivos en los Impuestos Especiales, principalmente en los que gravan el consumo de tabacos e hidrocarburos.

El resultado global ha sido una subida espectacular en la presión fiscal

en el periodo 2003-2007, truncada en el año 2008 por efecto de la grave crisis económica que atraviesa nuestro país. Los datos de recaudación tributaria hasta septiembre de 2009 muestran una disminución todavía más profunda en un año en que la crisis económica nos golpea de lleno. Así, los ingresos tributarios totales disminuyeron un -19,1% siendo especialmente significativos los descensos de recaudación en el IRPF y en el IVA, consecuencia, en este último caso, del importante retroceso que experimenta el consumo en nuestro país (véase cuadro 1).

La consecuencia inevitable de esta disminución en la recaudación, dado que el Gobierno no solamente no reduce sino que incrementa el gasto público, es el aumento del déficit, que en año y medio se ha disparado de una manera alarmante. La Administración Central ha pasado de tener una capacidad de financiación de algo más de

CUADRO 2.

Principales medidas fiscales adoptadas en algunos países de la UE en respuesta a la crisis

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
|  <p>ALEMANIA</p> <p>Impuesto sobre la Renta: reducción en el tipo marginal mínimo del 15% al 14%. Incremento de las deducciones.</p> <p>Incentivos para los adquirentes de automóviles respetuosos con el medio ambiente.</p> <p>Impuesto sobre Sociedades: incremento de la tasa de amortización para nuevas inversiones realizadas en los ejercicios 2009 y 2010.</p> |  <p>AUSTRIA</p> <p>Rebaja fiscal estimada en 1,1% del PIB.</p> <p>Impuesto sobre la Renta: incremento en 1.000 euros (hasta 11.000) de la renta gravada a tipo cero; disminución de tipos marginales en el segundo y tercer tramos de la tarifa; incremento del límite inferior de renta para la aplicación del tipo marginal máximo (50%) en 9.000 euros (hasta 60.000). Nuevas deducciones familiares y empresariales.</p> <p>Impuesto sobre Sociedades: incremento de la tasa de amortización para nuevas inversiones.</p> |  <p>BÉLGICA</p> <p>Disminución del tipo de IVA aplicado a la construcción.</p> <p>Reducción de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo.</p>  <p>DINAMARCA</p> <p>Incremento en las deducciones en el Impuesto sobre la Renta.</p> <p>Proyecto de reforma fiscal para el periodo 2010-2019 con importantes reducciones en el Impuesto sobre la Renta.</p> |  <p>FINLANDIA</p> <p>Impuesto sobre la Renta: reducción de los 4 tipos marginales aplicados. Ajuste por inflación de la escala de tipos impositivos. Nuevos créditos fiscales para trabajadores de pequeños y medianos ingresos y para la adquisición de vivienda.</p> <p>Impuestos sobre alcohol y tabaco: incremento del 10%.</p> <p>IVA: reducción del 17% al 12% del tipo aplicable a los productos de alimentación desde el 1 de octubre de 2009.</p> <p>Contribuciones a la Seguridad Social: disminución del 0,8% en el tipo aplicable a las contribuciones empresariales desde el 1 de abril de 2009.</p> |  <p>FRANCIA</p> <p>Impuesto sobre la Renta: reducción de 2/3 para las familias con menor nivel de rentas.</p> <p>IVA: reembolsos anticipados del impuesto. Tipo reducido del 5,5% para los servicios de restaurantes.</p> <p>Actividades Económicas: exención para las inversiones realizadas entre el 23 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009.</p> |
|--|--|---|---|---|

12.000 millones de euros en el ejercicio 2007, a unas necesidades de financiación de 62.780 millones de euros en septiembre de este año 2009 (véase gráfico 1). Las previsio-

nes más realistas consideran que el déficit público superará el 12% del PIB, frente a la previsión inicial del Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado, que situaba el déficit en el



HOLANDA

Impuesto sobre la Renta: incremento de las deducciones para los trabajadores.

Impuesto sobre Sociedades:

mejoras en las normas de amortización y compensación de pérdidas.

IVA: pago cuatrimestral en vez de mensual.

Supresión del impuesto sobre billetes de avión.

Reducción en los impuestos sobre automóviles respetuosos con el medio ambiente.



ITALIA

Medidas para luchar contra el fraude fiscal.

Beneficios fiscales en el impuesto sobre sociedades.

Recargo del 5,5% en el tipo impositivo aplicable en el Impuesto sobre Sociedades a las empresas petrolíferas y de producción y distribución de electricidad.

Beneficios fiscales para la reforma de viviendas.

Reducción importante del Impuesto Municipal sobre la Propiedad para primeras residencias.



REINO UNIDO

IVA: reducción del tipo normal del 17,5% al 15% con efectos entre el 1 de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009.

Incrementos en los impuestos sobre alcohol y tabaco para paliar la pérdida recaudatoria.

Impuesto sobre Sociedades: se difiere la subida aprobada en el tipo impositivo aplicable a las pequeñas sociedades. Se incrementan al 40% las deducciones por nuevas inversiones realizadas a partir de abril de 2009.

Proyecto de reforma fiscal.

Abril de 2010: subida al 50% en el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta y restricción en la aplicación de deducciones para los contribuyentes con rentas superiores a 100.000 libras. Incremento en el 0,5% de la contribución a la seguridad social.

Abril de 2011: restricción en la aplicación de deducciones por aportaciones a planes de pensiones para los contribuyentes con rentas superiores a 150.000 libras.



SUECIA

Impuesto sobre Sociedades: reducción del tipo impositivo del 28% al 26,3%. Limitaciones a la deducción en el pago de intereses entre empresas del mismo grupo.

Impuesto sobre la Renta: Incremento de la renta gravada a tipo mínimo. Aumento de algunas deducciones.

Seguridad Social: reducción del 1% del tipo de contribución de trabajadores y autónomos

Fuente: *Taxation Trends in the European Union*. Eurostat, 2009.

1,5% (claro que también preveía para el PIB un crecimiento del 1%, en vez de un retroceso en el entorno del -4%). Así, el Fondo Monetario Internacional, en su Informe de octubre de 2009 pro-

nostica para final de año un déficit de 140.000 millones de euros, el 12,3% del PIB. Las previsiones para el año 2010 son igual de desalentadoras: el déficit se situará en el entorno del

12,5% del PIB. Estas cifras superan ampliamente las de la crisis económica de 1993, en que se llegó a un déficit del 7% del PIB.

Sin embargo, lejos de tener en cuenta estos malos datos para elaborar los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2010, el Gobierno ha realizado de nuevo unos cálculos excesivamente optimistas en los que se plantea un incremento en los ingresos tributarios totales respecto a los que se espera recaudar en el ejercicio 2009 de algo más de 11.000 millones de euros, sin que la evolución de la actividad económica lo justifique. Previsiones que difícilmente se cumplirán y harán que el déficit se sitúe más cerca de lo previsto por el FMI que de la previsión del Gobierno (5,4% del PIB).

Ante esta situación, un Gobierno que no se negara a ver la realidad aplicaría un programa de consolidación presupuestaria con un drástico recorte en el gasto público. Desgraciadamente, el Gobierno socialista ha optado por la peor medida posible en medio de una crisis económica como la actual: subir los impuestos. Y, si esto no tuviera pocos efectos negativos para la economía española, subirlos no para reducir el déficit, sino para cubrir parte del incremento en el gasto no financiero del Estado, que aumenta en más de 27.000 millones de euros respecto al ejercicio 2009. Se cumple así otra evidencia corroborada por el grueso de los trabajos

sobre esta materia: las subidas de impuestos conducen a un crecimiento en el gasto en lugar de servir para sa-
near el déficit¹.

¿Quién va a soportar esta subida de impuestos? A pesar de los mensajes que se envían desde el Gobierno que, fiel a su costumbre, pretende hacernos creer que va a pedir un esfuerzo fiscal “a los ricos en beneficio de todos”, va a ser la clase media la que sufra el impacto de estas medidas fiscales. Para llegar a esta conclusión solamente es necesario conocer cómo el reparto de la carga tributaria en nuestro país recae sobre las clases medias y analizar el impacto de cada una de las medidas fiscales propuestas:

- **La supresión de la deducción de los 400 euros** implica que los trabajadores van a ver incrementada su factura fiscal en la misma cantidad que deducían anteriormente. Llama la atención que el Gobierno plantee recaudar 5.700 millones de euros más suprimiendo un beneficio fiscal cuyo coste para el año 2008 se calcula por la Agencia Tributaria en 4.100 millones.
- **La subida en la tributación de los rendimientos del ahorro** que pasa del 18% al 19% para los primeros 6.000 euros y al 21% para el resto supone, según las previsiones gubernamentales, recaudar 800 millones de euros más. En el ejercicio 2007 casi el 90% de los declaran-

¹ En el Papeles FAES 116 “¡No subáis los impuestos!” de Lorenzo Bernaldo de Quirós se revisa esta cuestión en profundidad.

“La caída en la recaudación tributaria en 2008 como consecuencia de la crisis económica pone de manifiesto la miopía y ligereza del Gobierno a la hora de diseñar su política tributaria”

tes del IRPF declaraban rendimientos por sus ahorros. Este dato desmonta por sí solo la teoría de que son los ricos los perceptores de rentas de capital. La demagogia que encierra esta división artificial entre trabajadores y “capitalistas” no requiere mayores comentarios. Solamente un 4,4% de los declarantes de rentas del ahorro tenían una base imponible superior a 60.000 euros. Por otra parte, el 61% de los declarantes de rentas del ahorro no alcanzaban unos ingresos de 21.000 euros. La recaudación total correspondiente a estas declaraciones apenas alcanzaba los 8.276 millones de euros.

El impacto de esta subida impositiva lo van a sufrir los pequeños y medianos ahorradores, ya golpeados duramente por la crisis económica, en un momento en que la riqueza financiera de las familias ha disminuido, lo que deprimirá aún más el consumo de las familias. Si uno de los principales motivos del ahorro es acumular unos recursos que permitan complementar las pensiones de jubilación y mantener el nivel de consumo una vez finalizada la vida laboral, podemos decir que los pensionistas que habían seguido esta vía se van a ver defraudados en sus expectativas por el cambio en el tra-

tamiento fiscal de los rendimientos del ahorro.

- **Elevación de los tipos del IVA, del 7% al 8% en el tipo reducido y del 16% al 18% en el tipo general**, con efectos a partir del 1 de julio de 2010. Esta medida, con una previsión de recaudación de 5.150 millones de euros, a pesar de que se retrase su entrada en vigor al mes de julio, es especialmente desafortunada. En primer lugar desmiente, una vez más, los argumentos del Gobierno: el IVA es un impuesto que pagamos todos los ciudadanos en función del consumo que realizamos. En segundo lugar, todos los analistas coinciden en considerar que no saldremos de la recesión mientras no se recupere el consumo de las familias y esto no se logrará por la vía de subir los impuestos.

En este momento –con una caída generalizada en las ventas minoristas del -4% que es incluso superior en términos de empleo en el sector (-4,6%)–, una subida de impuestos que difícilmente podrá ser repercutida por las empresas a los consumidores solamente servirá para agravar la situación de un sector clave de nuestra economía, que arrastra a su vez a otros sectores productivos. Por último, consti-

“Todos los analistas coinciden en considerar que no saldremos de la recesión mientras no se recupere el consumo de las familias y esto no se logrará por la vía de subir los impuestos”

tuye un dislate considerable que se esté subvencionando la compra de determinados bienes (como los automóviles) para impulsar la ventas y se suban los impuestos sobre las mismas.

- La última medida adoptada consiste en la **bajada en 5 puntos en el Impuesto sobre Sociedades para las pymes y los autónomos** con menos de 25 trabajadores e ingresos menores de 5 millones de euros, que mantengan o creen empleo. Es la única medida que va en la dirección correcta, estímulos fiscales y no subidas de impuestos, pero es claramente insuficiente y muy restrictiva al establecer un elevado coste fiscal a la creación de empleo para aquellas

empresas que se planteen crear empleo y sobrepasar los 25 trabajadores.

Desgraciadamente, España es uno de los países en los que no se atisban indicios de recuperación de la crisis. Con una tasa de paro que duplica la media comunitaria, corremos el riesgo de entrar en un largo periodo recesivo. Para luchar contra esta situación se precisan medidas de austeridad en el gasto e impuestos bajos que estimulen la generación de renta, el ahorro, el consumo y la inversión. Justamente lo contrario de lo que está haciendo nuestro Gobierno, que camina en la dirección opuesta a la de los países que, como Francia o Alemania, empiezan a salir de la crisis con medidas muy distintas (véase cuadro 2).