



RESPUESTA DEL LEHENDAKARI A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN DOCUMENTADA FORMULADA POR D. RICARDO GATZAGAETXE BARRIA BASTIDA, PARLAMENTARIO DEL GRUPO NACIONALISTAS VASCOS-EUZKO ABERTZALEAK, SOBRE INFORMES RELATIVOS A LA FISCALIDAD VASCA (09\10\07\02\2561-24140).

Adjunto le remito la documentación solicitada.

Vitoria-Gasteiz, 27 de septiembre de 2011

El Lehendakari,

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ ÁLVAREZ



1/10/2010

Equipo de Trabajo:

Ignacio Zubiri (Director)
Catedrático de Hacienda Pública
Universidad del País Vasco

Lourdes Serna Blanco
Profesora de Hacienda Pública
Universidad del País Vasco

Mercedes Vallejo Escudero
Profesora de Hacienda Pública
Universidad del País Vasco



INDICE

1. Introducción

2. Características del sistema fiscal vasco

- 2.1. Descripción
- 2.2. Evolución de la Recaudación y Política Fiscal Reciente
- 2.3. Comparación de los impuestos con la CAPV y el Estado
 - 2.3.1. Aspectos Generales
 - 2.3.2. El IRPF
 - 2.3.3 El Impuesto de Sociedades
 - 2.3.4 Otros impuestos
 - 2.3.5. Conclusión
- 2.4. Comparación internacional
 - 2.4.1. El nivel de Impuestos
 - 2.4.2. El IRPF
 - 2.4.3. El Impuesto de Sociedades
 - 2.4.4. Impuestos Indirectos
 - 2.4.5. Conclusión

3. Los impuestos en la CAPV: características económicas

- 3.1. El IRPF en la CAPV
 - 3.1.1. Estructura de la Base y rentas declaradas
 - 3.1.2 Progresividad del IRPF
 - 3.1.3. Deducciones en el IRPF: Coste y Progresividad
 - 3.1.4. Las rentas exentas
 - 3.1.5. La dualidad del impuesto
 - 3.1.6. Otras cuestiones
 - 3.1.7. Evaluación global
- 3.2. El Impuesto de Sociedades en la CAPV

4. La Cuestión del Fraude

- 4.1. Implicaciones del Fraude
- 4.2 El Coste Recaudatorio del Fraude
- 4.3. Actuación de las Haciendas contra el Fraude
 - 4.3.1 Gestión vs Inspección
 - 4.3.2 Inspección
 - 4.3.3. Sanciones
 - 4.3.4. El Cobro en Ejecutiva
- 4.4. Las Estrategia contra el Fraude Fiscal
 - 4.4.1. Tipos de Fraude
 - 4.4.2. Estrategia y Medidas contra el Fraude
- 4.5. Algunas formas de fraude de especial importancia
 - 4.5.1 Profesionales, empresarios individuales y autónomos
 - 4.5.2. Contribuyentes en Estimación Objetiva (módulos)
 - 4.5.3. Pequeños y Medianos Empresarios



- 4.5.4. Medianas y Grandes Empresas.
- 4.5.5. Mercado inmobiliario
- 4.5.6. Fraude en el IVA

5. Reforma del Sistema Fiscal Vasco

5.1. Limitaciones al Diseño Fiscal

5.1.1. Impuestos y el nivel de Actividad Económica (¿Existe Laffer?)

5.1.2. Impuestos e Incentivos

A. IRPF

A.1. IRPF y Creación de empleo

A.2. Efectos sobre el Ahorro

A.3. Conclusión

B. Impuesto de Sociedades

B.1. Neutralidad

B.2. Competitividad

B.3. Incentivos Fiscales

5.1.3. La cuestión de la deslocalización

A. IRPF

B. Efectos sobre la deslocalización del ahorro

C. Sociedades

D. Impuestos sobre la riqueza

E. Conclusión

5.2. Objetivos de una reforma fiscal

5.3. El Nivel de Impuestos

5.3.1. Evolución Reciente

5.3.2. Impuestos subcentrales y nivel de actividad económica regional

5.3.3. El Nivel de Impuestos adecuado

A. Las necesidades de Gasto en el corto plazo

B. Las necesidades de gasto en el medio y largo plazo

C. Comparación con otros países

5.3.4. Tolerancia Social de los Aumentos Fiscales

5.3.5. Conclusión

5.4. La estructura de los impuestos

5.5. La Reforma Necesarias

5.5.1. Consideraciones previas

5.5.2. Delimitación de objetivos generales

5.5.3. Cambios en el sistema fiscal actual

5.5.4 Nuevos Impuestos

5.5.5 El impacto recaudatorio de algunas de las medidas

5.6. Aplicación Temporal de las medidas

6. A modo de Conclusión

ANEXO 1: Impuestos Complementarios en España y la UE

ANEXO 2: El Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos

ANEXO 3: Cuadros de Desarrollo



LISTA DE CUADROS Y GRAFICOS

- Cuadro 1: Recaudación y Capacidad Normativa de los TT.HH
- Cuadro 2: Reducción de la Recaudación en la Crisis Recaudación (2007-2009)
- Cuadro 3: Presión Fiscal Comparada (2008)
- Cuadro 4: Diferencias Normativas en el IRPF entre la CAPV, el Estado y Territorio Común (2009)
- Cuadro 5: Diferencias Normativas en el Impuesto de Sociedades (2009)
- Cuadro 6: Diferencias en los Incentivos Fiscales en el Impuesto de Sociedades, detalle (2009)
- Cuadro 7: Presión Fiscal (sin cotizaciones) en la CAPV, España y la UE (2008)
- Cuadro 8: El IRPF en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)
- Cuadro 9: El Impuesto de Sociedades en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)
- Cuadro 10: Impuestos Indirectos en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)
- Cuadro 11: Estructura de la Renta Declarada en el IRPF de la CAPV (2000-06)
- Cuadro 12: Rendimientos Medios Declarados en el IRPF de la CAPV (2000-06)
- Cuadro 13: Distribución por Decilas de la Base, la Cuota y Tipos Medios Efectivos en el IRPF de la CAPV, 2006
- Cuadro 14: Coste de las Deducciones en el IRPF, 2006
- Cuadro 15: Distribución por Decilas de las Deducciones en el IRPF de la CAPV, 2006
- Cuadro 16: Cuota Líquida del IS (en porcentaje del PIB) (2002-06)
- Cuadro 17: Tipos Efectivos e incentivos en el IS (2002-06)
- Cuadro 18: Presupuestos de Gastos Fiscales en el Impuesto de Sociedades (2010)
- Cuadro 19: Evolución de la Deuda descubierta en Bizkaia en Gestión e Inspección (2005-2008)
- Cuadro 20: Evolución de la Deuda Descubierta en los TT.HH y en la CAPVen Inspección (2004-2008)
- Cuadro 21: Declaraciones inspeccionadas
- Cuadro 22: Intereses y Sanciones en la Deuda Liquidada, 2004 (como % de la Deuda Liquidada), Bizkaia y Gipuzkoa 2007, 2008
- Cuadro 23: Recaudación Ejecutiva en CAPV (2004-2007)
- Cuadro 24: Evolución de la Recaudación por Impuestos Concertados 2007-09
- Cuadro 25: Evolución de la Recaudación por el IRPF
- Cuadro 26: Evolución de la Recaudación por IVA, IRPF y Sociedades (IS), 1995-2009
- Cuadro 27: Déficits presupuestados (2009-10)
- Cuadro 28: Gasto Público en Educación y Sanidad en la CAPV y en la UE (en % del PIB)
- Cuadro 29: Ingreso que se obtendrían con algunas Medidas (2010)
- Cuadro A11 Impuestos no convencionales establecidos por países de la Unión Europea (2010)
- Cuadro A12. Recaudación por tributos Propios de las Comunidades Autónomas. 2007 (miles de euros)



- Cuadro A13. Tributos Propios de las CC.AA. (2010)
- Cuadro A14. Recaudación del Impuesto sobre Grandes Superficies. 2007(miles de euros)
- Cuadro A21. Tipos Del Impuesto Sobre Las Ventas Minoristas De Determinados Hidrocarburos
- Cuadro A22 Tipos Autonómicos En El Impuesto Sobre Las Ventas Minoristas De Determinados Hidrocarburos. 2010
- Cuadro A23. Recaudación por el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. 2007 (miles de euros)

- Gráfico 1: Recaudación por Tributos Concertados en la CAPV, 1997-2009
- Gráfico 2: Recaudación en España CAPV y España, 1965-2009
- Gráfico 3: Recaudación por Impuestos Concertados en España, Navarra y la CAPV, 1997-2009 (en porcentaje del PIB)
- Gráfico 4: Recaudación por el IRPF en España, Navarra y la CAPV¹, 1986-2009 (en porcentaje del PIB)
- Gráfico 5: Recaudación por el Impuesto de Sociedades en España, Navarra y la CAPV, 1986-2009 (en porcentaje del PIB)
- Gráfico 6: Distribución de la Renta Declarada en el IRPF (promedio 2000-2006)
- Gráfico 7: Distribución del Impuesto de Sociedades en la CAPV
- Gráfico 8: Estrategia Contra el Fraude
- Gráfico 9: Evolución de la Deuda del GOVA, las Diputaciones y las Empresas Públicas
- Gráfico 10: Distribución de Beneficios y Costes de la Actuación Pública
- Gráfico: 11: Aplicación Temporal de las Medidas



1. Introducción

Hasta el momento el País Vasco ha carecido de una política fiscal propia. Lo que se ha hecho es simplemente replicar (en tiempo y forma) las medidas fiscales del Estado añadiendo un descuento, que siempre ha sido especialmente alto en el Impuesto de Sociedades. Esto se ha traducido en una presión fiscal más baja que no se ha notado en la prestación de servicios por una doble razón. Primero, porque la determinación del Cupo y otros ajustes financieros (ajuste por IVA o las compensaciones financieras) han compensado parte de las rebajas fiscales. Segundo, porque la CAPV es más rica que el resto del Estado y con una presión fiscal más baja ha obtenido recurso per capita más altos. Como la base de comparación son las prestaciones de otras CC.AA., la CAPV parece ser capaz de prestar mejores servicios con impuestos más bajos. La realidad es, sin embargo, que la CAPV probablemente presta servicios (educación, sanidad, asistencia a los mayores, etc) menores de lo que debería por su nivel de desarrollo económico.

El sistema fiscal de la CAPV ha heredado muchos de los problemas del sistema fiscal del Estado. En particular ha creado un sistema fiscal injusto en su normativa y con unos niveles de fraude muy elevados. Estos problemas, además de deslegitimar a quien recauda los impuestos, limitan las posibilidades de aumentar los impuestos porque, al final, no es posible estar aumentado siempre la presión fiscal sobre unos contribuyentes (que a veces ya pagan mucho) mientras que a otros se les permite eludir o evadir los impuestos.

Las limitaciones para aumentar la recaudación se incrementan por el hecho de que la CAPV tiene una autonomía casi nula en lo que se refiere a los impuestos indirectos más importantes (IVA, Especiales de Fabricación, etc).

El resultado de todo lo anterior es un sistema fiscal poco justo y poco flexible para afrontar las necesidades financieras de corto plazo derivadas de la crisis económica y los retos presupuestarios futuros. Estos retos presupuestarios incluyen desarrollar la Ley de Servicios Sociales, afrontar el coste del envejecimiento, y, si se desea, mejorar la calidad de las prestaciones públicas actuales.



En este estudio se hará un análisis del sistema fiscal vasco, de las reformas necesarias y de las limitaciones que impone la eficiencia y equidad de estas reformas. El objetivo es más establecer un plan de acción a largo plazo que diseñar un conjunto de acciones de aplicación inmediata.

La estructura del trabajo es la siguiente. Se empieza revisando en la Sección 2 cómo se compara el sistema fiscal vasco con el del resto de España y el que hay en otros países. A continuación en la Sección 3 se analizan las características de los dos principales impuestos sobre los que tienen capacidad normativa los Territorios Históricos: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades (IS). En ambos casos se establece quien lo paga, cual es la cuantía de las bonificaciones fiscales y quien se beneficia más de estas bonificaciones. La sección 4 se centra en el fraude. Qué es, cuánto representa, qué implicaciones económicas y sociales tiene y cómo se podría reducir. En la Sección 5 se establecen las bases para una reforma fiscal. Primero se revisan las limitaciones de eficiencia al diseño de impuestos, para después discutir los objetivos que debe buscar la reforma. En tercer lugar se discute si el nivel actual de impuestos es suficiente o debe aumentar. Finalmente se detallan las reformas necesarias y se propone un esquema temporal de aplicación. El estudio concluye con una recopilación de las conclusiones.

2. Características del sistema fiscal vasco

En esta sección se revisan las características más importantes del sistema fiscal vasco. Qué impuestos tiene y cómo se comparan estos impuestos con los del Estado y los de otros países.

2.1. Descripción

El sistema fiscal vasco es el resultado de los acuerdos recogidos en el Concierto Económico. El Concierto establece qué impuestos pertenecen a la CAPV (impuestos concertados), quienes tributan en el País Vasco y según qué normativa (puntos de conexión) y qué capacidad normativa tienen las Diputaciones en los impuestos concertados.



Como bien es sabido, en la actualidad están concertados básicamente todos los impuestos excepto las Cotizaciones Sociales¹. Por otro lado, pagan impuestos en la CAPV los residentes en el Territorio, las empresas pequeñas por la totalidad de sus beneficios y las grandes en proporción a las ventas que realizan en la CAPV². En cuanto a la capacidad normativa, en lo esencial los TT.HH. tienen amplia capacidad en los impuestos directos y casi ninguna en los indirectos, al menos los más importantes. Como hay algunos ingresos impositivos no concertados (véase nota 1), en el Cupo se descuenta una cantidad por estos ingresos del Estado. Por otro lado el diseño de los puntos de conexión y el mecanismo de gestión de los impuestos hace que en los impuestos indirectos haya impuestos pagados por residentes en una región (CAPV o Territorio Común) que son recaudados por la autoridad fiscal del otro. Por eso hay ajuste por IVA (en favor de la CAPV) y por Especiales (en favor del Estado).

El Cuadro 1 resume la importancia recaudatoria de cada uno de los impuestos en la CAPV y, más importante desde la perspectiva de una reforma fiscal, resume cual es la capacidad normativa de los TT.HH. en cada una de las figuras impositivas.

En cuanto a la recaudación, como muestra este Cuadro el IRPF y el IVA aportan conjuntamente, y casi a partes iguales, el 70% de la recaudación de la CAPV. El Impuesto sobre Sociedades, que como veremos en la sección 3.3.2. es un impuesto cuya recaudación está muy ligada a la coyuntura, ha aportado en los últimos años en torno al 12% de la recaudación. Los impuestos sobre Hidrocarburos (el 9%) y Tabaco (3%) han aportado conjuntamente otro 12%. El resto de los impuestos tiene aportaciones menores a la recaudación. Cabe resaltar, no obstante, que en el año 2008 el Impuesto sobre el Patrimonio³ aportó el 1,4% de la recaudación. Esto equivalía al 4% de lo recaudado por el IRPF. **Como el impuesto de patrimonio lo pagaban las rentas más altas, su eliminación equivalió reducir los impuestos de las rentas más altas en probablemente más del 10%.**

¹ No están concertadas las retenciones a los sueldos de los empleados del Estado ni las retenciones en los intereses de Deuda del Estado y de las CC.AA. de régimen común. No obstante esto, tanto los empleados del Estado como los perceptores de intereses de la deuda tributan en la CAPV.

² Las grandes empresas que tienen la sede social y más del 25% de sus ventas en la CAPV, lo hacen usando las normas forales vascas. El resto según las normas del Estado.

³ En el 2009 sólo estaba vigente ya en Gipuzkoa.



Cuadro1: Recaudación y Capacidad Normativa de los TT.HH

	2008		2009		AUTONOMIA ¹
	% Recaudación	% PIB	% Recaudación	% PIB	
IRPF	34,7	6,5	36,3	5,9	Plena
Sociedades	13,2	2,5	11,4	1,9	Plena
Impto. s/Renta No Residentes	1,5	0,3	1,1	0,2	Limitada ²
Impto. s/Sucesiones y Donaciones	0,6	0,1	0,7	0,1	Plena
Impto. s/Patrimonio	1,4	0,3	0,5	0,1	Plena
TOTAL DIRECTOS	51,4	9,7	50,0	8,2	CASI PLENA
IVA	33,2	6,2	32,7	5,3	Ninguna
Gestión Propia	24,7	4,6	25,6	4,2	Ninguna
Ajustes Estado	8,5	1,6	7,1	1,2	Ninguna
Impto. s/Transmisiones Patrimoniales	1,4	0,3	1,4	0,2	Muy amplia
Impto. s/Actos Jurídicos Documentados	0,9	0,2	0,9	0,1	Muy amplia
I.E. s/Determinados Medios de Transporte	0,4	0,1	0,3	0,0	Recargo limitado
I. Especiales de Fabricación	10,7	2,0	12,6	2,1	Ninguna
Gestión Propia	11,7	2,2	13,7	2,2	Ninguna
Alcohol, Derivadas e Intermedios	0,1	0,0	0,1	0,0	Ninguna
Hidrocarburos	8,2	1,5	9,5	1,5	Ninguna
Labores Tabaco	2,8	0,5	3,3	0,5	Ninguna
Cerveza	0,0	0,0	0,1	0,0	Ninguna
Electricidad	0,6	0,1	0,7	0,1	Ninguna
Ajustes	-1,0	-0,2	-1,1	-0,2	Ninguna
I. s/ Ventas Minor. Det. Hidrocarburos	0,4	0,1	0,5	0,1	Tipos Limitada
Impto. s/Primas de Seguros	0,6	0,1	0,7	0,1	Ninguna
TOTAL INDIRECTOS	47,7	9,0	49,1	8,0	CASI NINGUNA
Tasa de Juego	0,5	0,1	0,5	0,1	Casi Plena
Recargos, Demora y Sanciones	0,4	0,1	0,4	0,1	Plena
TOTAL TASAS Y OTROS	0,9	0,2	0,9	0,1	CASI PLENA
TOTAL	100	18,8	100	16,3	

1. La autonomía, incluso si plena, está limitada globalmente por los principios generales de armonización del Concierto. 2. A las empresas que operan mediante establecimiento permanente se les aplican las normas forales de Sociedades.

Fuente: Concierto Económico y Estadísticas de Recaudación. PIB del INE



En lo relativo a la capacidad normativa, el Cuadro 1 confirma que en lo esencial las Haciendas Forales tienen una amplia capacidad normativa en los impuestos directos y ninguna capacidad sobre los impuesto indirectos más importantes. Básicamente **los TT.HH tienen capacidad normativa sobre el 50% de sus ingresos fiscales**, mientras que sobre el restante 50% tienen poco o nada. Pero en realidad casi toda esta capacidad se concentra en el IRPF y Sociedades que representan más del 95% de los ingresos con capacidad normativa. Cuando, como ocurre ahora, por el contexto (recesión) o las tendencias internacionales⁴ dominantes es complicado aumentar el Impuesto de Sociedades, el único impuesto con capacidad recaudatoria real sobre el que tienen control los *TT.HH.* es el IRPF. Esto pone de **manifiesto la necesidad de que den los pasos necesarios para que la UE permita la diferenciación regional de tipos en el IVA** y los impuestos especiales. De esta forma se abrirá la posibilidad de que se concertara la determinación de tipos. **El Gobierno Vasco debería jugar un papel activo solicitando al Gobierno Central para que realice las gestiones necesarias ante la Comisión Europea.**

En todo caso, incluso en los impuestos en los que no tienen capacidad normativa los *TT.HH* pueden mejorar la gestión y reducir el fraude como vías de aumentar la recaudación, mejorar la equidad del sistema y aumentar su legitimidad como recaudadores de impuestos.

2.2. Evolución de la Recaudación y Política Fiscal Reciente

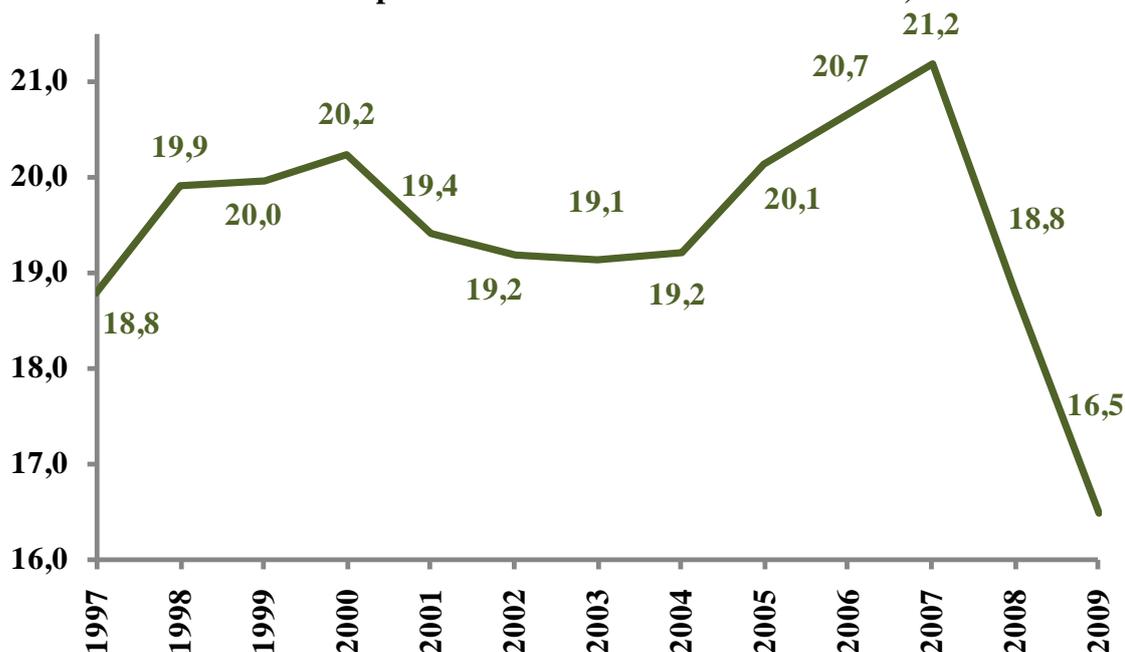
En el año 1997 se produjo la concertación de los impuestos especiales y es desde entonces cuando se puede decir que los *TT.HH.* gestionan todos los impuestos (excepto las cotizaciones) en la CAPV. El Gráfico 1 recoge la evolución de la recaudación (en porcentaje del PIB) por impuestos concertados⁵ desde 1997 hasta el año 2009.

⁴ Como ya se ha señalado, la tendencia internacional dominante en el Impuesto de Sociedades es reducir los tipos nominales y ampliar las bases eliminando las deducciones.

⁵ Incluye los ajustes por impuestos indirectos.



Gráfico 1: Recaudación por Tributos Concertados en la CAPV, 1997-2009



Fuente. Elaboración a partir de datos de recaudación e INE (datos de PIB)

Como muestra este gráfico, la recaudación por tributos concertados en la CAPV se ha mantenido estable en torno al 19,5% entre 1997 y 2004. El boom económico posterior permitió que desde el 2004 al 2007 la recaudación aumentara de forma importante llegando en el 2007 a superar el 21%. Es importante resaltar que este aumento de la recaudación se ha producido a pesar de que los tipos impositivos efectivos de algunos impuestos se disminuyeron. El boom recaudatorio se agotó en el año 2008, y la recaudación colapsó cayendo hasta el 16,5% del PIB. Esto supuso que, como porcentaje del PIB, en sólo dos años se perdiera más del 20% de la recaudación. **Los niveles de recaudación actuales, el 16,5% del PIB, están ampliamente por debajo de la recaudación tradicional por impuestos concertados (19,5%) y son claramente insuficientes como para financiar los niveles tradicionales de prestaciones, no digamos ya los aumentos necesarios en muchas áreas (como la Sanidad o la Dependencia)**

Se puede pensar que toda la caída de la recaudación se debe a la crisis y que, una vez la economía se recupere, las cosas volverán ser como antes. Esto es, se volverá a recaudar un mínimo en torno al 19,5% del PIB y si las cosas van bien se podrá superar el 21%.



Esto sin embargo no es así. Como muestra el Cuadro 2, a pesar de que la crisis ha sido mucho más intensa en otros países (como por ejemplo Irlanda, Reino Unido o incluso Alemania⁶), la recaudación en España y en la CAPV ha caído muy por encima de la media de la UE27. Así, entre 2007 y 2009 la caída promedio de la recaudación (sin cotizaciones) en la UE27 fue de 2 puntos del PIB. En España la caída fue de más del triple (6,3 puntos del PIB) y en la CAPV más del doble (4,7 puntos del PIB). De hecho España fue el país de la UE donde la recaudación cayó más. Y sólo perdieron más ingresos que la CAPV, además de España, Chipre e Irlanda.

Cuadro 2: Reducción de la Recaudación en la Crisis Recaudación (2007-2009)

	2007	2008	2009	Δ 09/07	Δ % 09/07
España	24,6	20,7	18,3	6,3	25,6
UE27	27	26,2	25	2,0	7,4
Bélgica	29,0	29,2	27,9	1,1	3,8
Dinamarca	47,7	46,8	46,9	0,8	1,7
Alemania	23,8	23,8	23,4	0,4	1,7
Irlanda	25,9	23,7	21,3	4,6	17,8
Grecia	20,4	19,8	19,1	1,3	6,4
Francia	26,5	26,3	24,5	2,0	7,5
Italia	29,8	29,1	28,2	1,6	5,4
Portugal	24,8	24,5	22,2	2,6	10,5
Suecia	38,5	38,3	38,9	-0,4	-1,0
UK	29,2	28,7	27,4	1,8	6,2
Estonia	21,2	20	22,6	-1,4	-6,6
Bulgaria	25,1	24,6	22,6	2,5	10,0
Chequia	20,6	19	18,9	1,7	8,3
CAPV¹	21,2	18,8	16,5	-4,7	-22,2

1. Sin impuestos municipales ni ajustes

Fuente: Eurostat y Cálculos propios para la CAPV

⁶ En el año 2008 el PIB en la CAV y en el conjunto de España creció por encima de la media de la UE27 y en el año 2009 cayó por debajo. Por ejemplo, en el años 2009 el PIB cayó el 3,3 en la CAPV y el 3,6 en España mientras que en Alemania, el Reino Unido, Irlanda e Italia cayó al menos el 5%. en el promedio de la UE27 la caída fue el 4,2%.



La caída de la recaudación en la CAPV, por tanto, no se ha debido sólo a la crisis y hay factores otros que han incidido en ella.

a) Por un lado, la crisis ha hecho que desaparezcan dos factores que han incidido de forma importante en los aumentos de recaudación de los últimos años: El boom inmobiliario y la creación masiva de empleo.

b) Las reducciones fiscales. Ante el crecimiento de la recaudación entre el 2004 y el 2007, los TT.HH (siguiendo como casi siempre las iniciativas fiscales del Estado) decidieron reducir los impuestos. Algunas de las medidas reductoras tomadas en los últimos años han sido:

b1) Eliminar el Impuesto sobre Patrimonio (en 2009 para Alava y Bizkaia y 2010 para Gipuzkoa)

b2) Dualización del IRPF. La dualización del IRPF es un eufemismo para decir que las rentas del capital se sacan de la base general y pasan a tributar a un tipo inferior al de las rentas del trabajo. Por ejemplo en la CAPV en el año 2010 las rentas del capital han tributado a un tipo proporcional el 18%⁷ inferior incluso al mínimo al que tributaban las restantes rentas⁸ (desde 23% al 45%).

b3) Reducción tipos del IS (32,5% a 28%) y del IRPF (48% al 45%)

b4) Aumentos en las deducciones en el IRPF (mejoras en la deducción por vivienda o deducción de 400 euros para incentivar la actividad económica⁹)

c) El Fraude Fiscal. Durante mucho tiempo se ha ignorado el problema del fraude fiscal como si no existiera. La idea de que no pagar a Hacienda no es malo y, además, no tiene consecuencias se ha ido extendiendo. Por ello es probable que, ante la crisis, el fraude haya aumentado reduciendo aún más los ingresos.

⁷ En el año 2010 el tipo sobre las rentas del capital (la denominada base del ahorro) se eleva al 20% en los tres TT.HH.

⁸ La base general incluye las rentas del trabajo y las de actividades (profesionales, empresariales, etc). Las primeras suponen, no obstante, la gran mayoría de la base general.

⁹ Que esta deducción se haya denominado así es ridículo y parece una cierta tomadura de pelo hacia la inteligencia de los ciudadanos.



Lo anterior sugiere que la caída de la recaudación se debe no sólo a la crisis sino también a las reducciones fiscales que se han realizado y a la tolerancia con el fraude. En realidad, incluso si la economía se recupera no es probable que se vuelva a los niveles recaudatorios de año 2007. En realidad, debido a las reducciones fiscales no es siquiera probable que se retome a los niveles habituales de recaudación del 19,5%.

En todo caso, para colocar los niveles actuales de fiscalidad en la perspectiva adecuada, conviene hacer un recordatorio de cómo han evolucionado los impuestos en España y en la CAPV en los últimos 30 años. El Gráfico 2 explora esta cuestión utilizando los datos de recaudación del Estado¹⁰. Muchos parecen tener la impresión de que en España (y la CAPV) los impuestos han estado aumentando siempre. El Gráfico 1 muestra que esto no es así. Los impuestos aumentaron mucho y de forma rápida entre 1975 y 1992 mientras el Estado democrático se estaba consolidando. En estos diecisiete años la presión fiscal aumentó casi un punto por año y se pasó de una presión de poco más del 18% hasta casi el 34%. Posteriormente la recaudación ha ido evolucionando esencialmente según la coyuntura. Esto es, en épocas de bonanza ha aumentado y en épocas de recesión ha disminuido. Si excluimos las cotizaciones (con lo que nos queda una aproximación a los impuestos concertados¹¹) las cosas son similares. Los impuestos aumentaron de forma importante entre 1975 y 1992 para posteriormente evolucionar según la recaudación.

Tomando todo en cuenta, la realidad es que los impuestos en España no han aumentado desde hace casi 20 años. Si algo, han disminuido.. Por ejemplo en el pasado el IRPF fue más elevado que ahora y los tipos marginales llegaron incluso al 56% (véase la sección 2.3.2 para más detalles.). El Impuesto de Sociedades también ha disminuido y el Impuesto de Actividades Económicas ha sido eliminado para la mayoría de los contribuyentes. Finalmente, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha sido prácticamente eliminado para parientes de primer grado. El único aumento

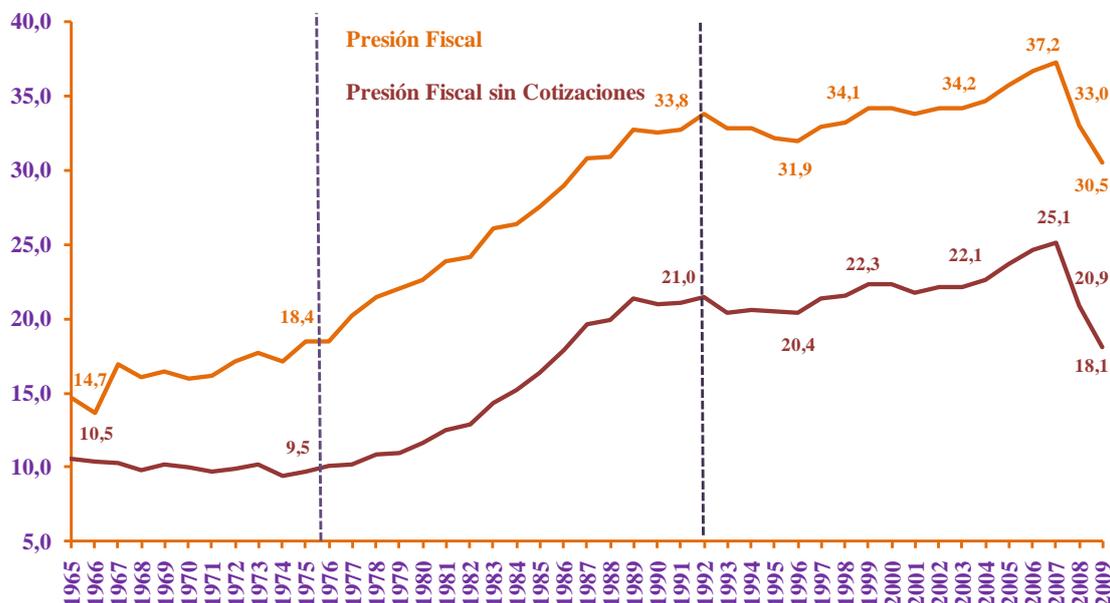
¹⁰ Como muestra el Gráfico 3, la evolución de la recaudación en la CAPV es casi idéntica a la del Estado. Por ello la tendencia que muestra el Gráfico 1 también es válida para la CAPV.

¹¹ Estrictamente hablando lo que queda son los impuestos concertados más los impuestos municipales.



significativo¹² de impuestos que se ha producido en los últimos veinte años ha sido la elevación del IVA en el año 2010 (el tipo normal se elevó del 16% al 18%) para reducir el déficit resultante, entre otras cosas, por el colapso de la recaudación en España.

Gráfico 2: Recaudación en España CAPV y España, 1965-2009



Fuente. OCDE. Para 2009 IGAE

En realidad, tal y como muestra el Gráfico 2 **los niveles actuales de fiscalidad son similares a los que había a mediados de los años 80. Incluso cuando la economía se recupere es poco probable que retorne a los niveles que tuvo entre 1992 y 2005 porque, los tipos actuales son más bajos que los que había entonces.**

2.3. Comparación de los impuestos con la CAPV y el Estado

En esta sección se realizará primero un análisis comparativo global de los impuestos en el Estado, Navarra y la CAPV. A continuación se hará un análisis más detallado de los dos impuestos directos básicos (IRPF y Sociedades) y se revisarán las diferencias normativas en los demás impuestos.

¹² En el pasado se han aumentado alguna vez los impuestos especiales e incluso en el año 2001 se creó un nuevo impuesto especial sobre las ventas minoristas de hidrocarburos. Estos aumentos, sin embargo, no han afectado a las figuras esenciales del sistema.



2.3.1. Aspectos Generales

El Gráfico 3 compara la recaudación por impuestos concertados en la CAPV, Navarra y el Estado. En el caso de la CAPV se incluyen dos medidas de presión fiscal. La primera (denominada CAPV en el Gráfico 3) es igual a la recaudación por impuestos concertados¹³. La segunda (denominada CAPV ajustado) añade el ajuste por impuestos directos concertados que se resta en el Cupo. En teoría estos son impuestos directos pagados por residentes en la CAPV (fundamentalmente retenciones de funcionarios y rendimientos de la deuda del Estado y otras CC.AA) y recaudados por el Estado. Valorar estos impuestos es complicado y se ha optado por utilizar la valoración a efectos del Cupo. Habitualmente este ajuste ha supuesto en torno al 0,6% del PIB¹⁴. La crisis recaudatoria del Estado ha reducido, sin embargo, este valor a 0,2% en el año 2009.

El gráfico 3 muestra que hasta el año 2001 la presión fiscal fue muy similar en la CAPV y en el Territorio Común. A partir del 2001, sin embargo, el Estado comenzó a tener una presión fiscal mayor y la brecha fue creciendo hasta el año 2007 donde llegó a ser de dos puntos del PIB. Esto se debió inicialmente a las reducciones fiscales de la CAPV (entre 2000 y 2004 la presión fiscal en la CAPV disminuyó) y, posteriormente, a que la recaudación creció menos que en el resto de España (probablemente porque el empleo y el sector inmobiliario crecieron menos que en el resto de España). En todo caso, el colapso recaudatorio de los últimos años, que ha sido mucho más intenso en Territorio Común que en la CAPV, ha igualado las situaciones y en el 2008 y 2009 la presión fiscal ha sido similar en la CAPV y el resto de España. Navarra, por su parte, casi siempre ha tenido impuestos que han estado un punto del PIB por debajo de los de la CAPV y han llegado a estar en el año 2007 casi tres puntos por debajo de los del Estado.

Conviene recordar que a igualdad de impuestos (tipos y bases en todos los impuestos) deberíamos observar en la CAPV y Navarra una presión fiscal mayor que en

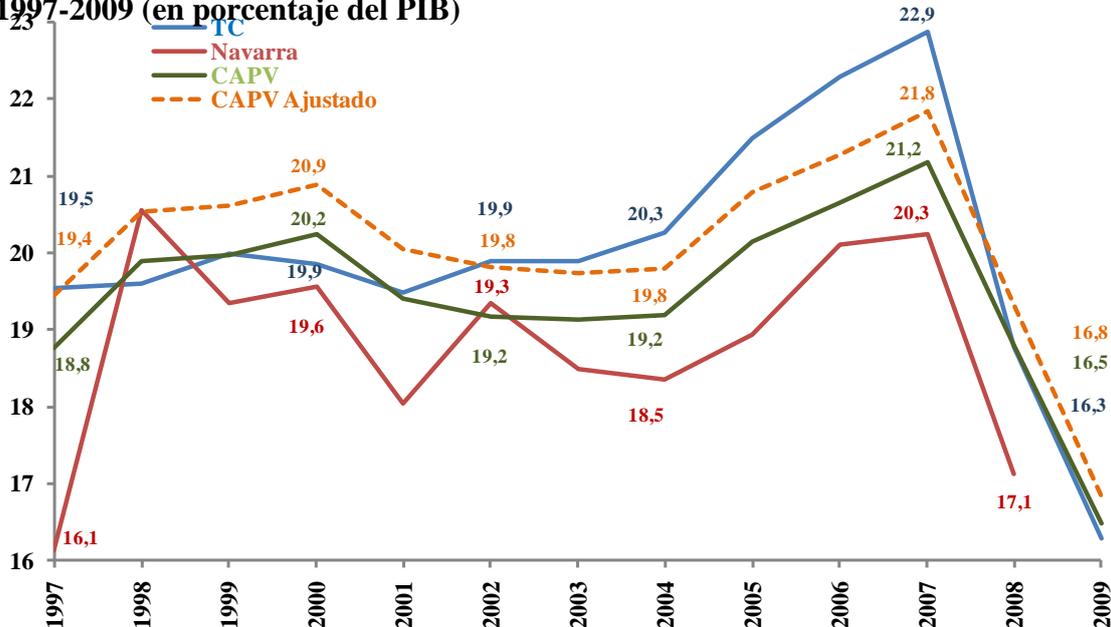
¹³ Esto incluye la recaudación directa (gestión propia) y la que se obtiene vía ajustes (IVA y Especiales) de la CAPV.

¹⁴ Probablemente esto es una valoración excesiva.



el Estado¹⁵. Por lo tanto el que, como muestra el gráfico 3, la presión fiscal sea menor (o incluso igual) sugiere que el nivel de impuestos en la CAPV es más bajo que en Territorio Común.

Gráfico 3: Recaudación por Impuestos Concertados en España, Navarra y la CAPV, 1997-2009 (en porcentaje del PIB)



Fuente. Elaboración a partir de Estadísticas de Recaudación e INE (para PIB)

Si a la CAPV se le añade el ajuste por impuestos directos, la presión fiscal resulta haber sido más alta que la del Estado entre 1997 y 2002. Posteriormente el Estado tuvo mayores presiones aunque la diferencia llegó a ser de poco más de un punto. El colapso recaudatorio de los últimos años ha igualado las presiones fiscales.

Tomando todo en cuenta, se puede afirmar que si bien el colapso recaudatorio del Estado (mucho mayor que el de la CAPV) ha igualado las cosas, en los últimos años la CAPV ha tenido una presión fiscal inferior a la de TC. **Si no se elevan los impuestos en la CAPV, en los próximos años la recuperación económica probablemente volverá a abrir la brecha de presión fiscal entre la CAPV y TC. Navarra, por su parte, es quien siempre ha tenido unos impuestos más bajos, en torno a un punto del PIB debajo de los de la CAPV.**

¹⁵ La razón es que tanto el IRPF como (de facto) el Impuesto de Sociedades son progresivos por lo que sin cambiar los tipos, la presión fiscal tiende a aumentar la presión fiscal cuando la economía mejora.



El Cuadro 3 analiza en detalle la presión fiscal (ajustada) en el año 2008 en la CAPV, Navarra y el Estado. En ese año la presión total por impuestos concertados (más ajuste por directos concertados) en la CAPV fue algo superior a la de TC (0,58 puntos del PIB). Si no se toma en cuenta el ajuste la presión fiscal es básicamente la misma en TC y en la CAPV. Por otro lado, Navarra tiene una presión fiscal que es sustancialmente menor a la de la CAPV y TC. Este resultado global esconde, no obstante diferencias más profundas.

Cuadro 3: Presión Fiscal Comparada (2008)

	Territorio Común ¹	Navarra	CAPV	CAPV-TC	Diferencias Normativas y Comentarios
IRPF	7,1	6,2	6,7	-0,4	Mejor tratamiento vivienda y planes de pensiones, deducciones más altas (mínimo exento, deducción trabajo), mejor tratamiento rentas empresariales y de ciertas rentas del capital. Escala algo más progresiva aunque tipo marginal máximo a niveles de renta mayores.
Sociedades	2,7	2,3	2,2	-0,5	Tipo Más Bajos (28vs30), Mayores Incentivos
Renta de No Residentes	0,2	0,1	0,3	+0,1	Tipos más bajos para empresas que operan con establecimiento permanente
Patrimonio	0,2	0,4	0,3	+0,1	Eliminado
Sucesiones y Donaciones	0,3	0,3	0,1	-0,2	Tratamiento más favorable, especialmente en donaciones
Otros directos	-0,0	nd	0,5	0,5	Es igual al ajuste por directos Concertados
TOTAL DIRECTOS	10,5	9,2	10,2	-0,3	
IVA	4,8	4,8	6,3	+1,5	El cociente consumo PIB en es 0,62 y en Navarra 0,61. En TC es casi 0,69.
Gestión Propia	4,9	3,7	4,6	-0,3	
Ajuste IVA	-0,1	1,1	1,6	+1,7	
Transmisiones y Actos	0,9	0,5	0,4	-0,5	Algunos Tipos más reducidos. Transmisiones un punto menos (6 frente a 7), AJD 0,5 puntos menos (0,5 frente a 1)
Especiales Fabricación	2,0	2,2	2,0	+0,1	
Ventas Minoristas Determinados Hidrocar.	0,1	0,1	0,1	0,0	No se aplica recargo, mientras otras CC.AA. sí lo hacen
Otros Indirectos	0,1	0,1	0,1	0,0	
TOTAL INDIRECTOS	8,0	7,8	9,0	+1,0	
Tasa de Juego	0,2	0,1	0,1	-0,1	
Otros concertados	0,1	0,1	0,1	0,0	
TOTAL RESTO	0,25	0,15	0,17	-0,08	
TOTAL CONCERTADOS	18,8	17,1	19,3	+0,5	
Índice de renta pc	100	130	137	+37	
Índice de recaudación pc	100	119	141	+41	

1. Es la que se denomina Ajustada en el Gráfico 3.
Fuente: Elaboración Propia



Si se analizan los dos impuestos directos más importantes, se constata que en ambos casos la presión fiscal es más baja en la CAPV que en Territorio Común. Por ejemplo en el año 2008 la presión fiscal por el IRPF en la CAPV era 0,4 puntos del PIB más baja que la del Estado. Esto suponía que en el 2008, el IRPF del Estado era un 6% más alto que el de la CAPV. Para poner esta cifra en una perspectiva adecuada conviene hacer dos precisiones. Primero que como el IRPF es progresivo y la CAPV sustancialmente más rica que el Estado (como muestra el cuadro 3, en el 2008 un 37% más rica en términos de PIB per capita) el mismo IRPF (con los mismos tipos y deducciones) produciría una presión fiscal¹⁶ bastante más alta en la CAPV que en Territorio Común. Segundo, que en año 2008, debido al colapso recaudatorio del Estado, la diferencia de presión fiscal por el IRPF fue algo menor que en los años previos (véase la sección 2.3.2).

Que el IRPF de la CAPV recaude menos que el del Estado (incluso en épocas de colapso recaudatorio) no se debe a un sólo factor (por ejemplo que tenga una escala de tipos mucho más baja) sino a que en el País Vasco casi todos los elementos del impuesto son algo más favorables para el contribuyente. Esto es, que el tratamiento de las pensiones, de la vivienda o de determinadas rentas del capital es más favorable. La única excepción es que el tipo marginal para las rentas más altas es algo más elevado en el País Vasco (el 45% frente al 43% en Territorio Común).

En cuanto al IS, como se verá en la sección 2.3.4, es un impuesto muy ligado a la coyuntura. El año 2008 fue un año de crisis y por ello la recaudación del IS fue muy baja en relación a lo que se obtenía en el largo periodo previo de expansión (2000-07). En Territorio Común llegó al 2,7% del PIB mientras que el País Vasco se quedó en el 2,2%. De esta forma en el año 2008 las empresas vascas soportaron una presión fiscal un 20% inferior a las de Territorio Común¹⁷. Esto se debió, entre otras causas, a que el tipo impositivo fue más bajo y a que las deducciones e incentivos fueron más altas.

La CAPV también ha tenido tradicionalmente un Impuesto de Sucesiones y Donaciones inferior al de las CC.AA. de régimen común¹⁸ y esto se manifiesta en una

¹⁶ La presión fiscal es simplemente el tipo medio global.

¹⁷ En el pasado las diferencias siempre fueron mucho mayores (véase la sección 2.3.4)

¹⁸ En Territorio Común el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones está cedido a las CC.AA.



recaudación que es sólo un tercio la de Territorio Común (0,2 puntos del PIB más baja). En el Impuesto sobre los No Residentes la recaudación de la CAPV es algo mayor aunque los tipos para empresas que operan mediante establecimientos permanentes son menores.

El ajuste por impuestos directos (vía Cupo) compensa en el año 2008 parte de las diferencias en el impuesto de Sociedades y en el IRPF. No obstante, es más que probable que la magnitud de este ajuste esté sobreestimada.

En los impuestos indirectos el caso más importante es el del IVA. La CAPV obtiene un IVA del 6,3% del PIB mientras que el Estado obtiene sólo un 4,8% del PIB. Es decir, que la región rica (la CAPV) obtiene más que la pobre (Territorio Común) por el IVA. Esto es contrario a la racionalidad económica. El IVA grava el consumo. Por otro lado los ricos dedican a consumo un porcentaje de su renta menor que los pobres. Por ello la recaudación del IVA (en relación al PIB) debe ser menor para los ricos que para los pobres¹⁹. De hecho, según la contabilidad regional del INE, la CAPV dedica a consumo el 62% de su PIB mientras en Territorio Común se dedica el 69%. Esto refuerza la idea teórica del que el IVA debería recaudar más en el Estado que en la CAPV. La razón de que esto no sea así es, obviamente, que el ajuste por IVA está sobreestimado. Simplemente se da demasiado a la CAPV por este concepto.

En el caso de los Impuestos Especiales, la presión fiscal es bastante similar en la CAPV y el Estado lo que sugiere que, a diferencia de lo que ocurre con el IVA, los ajustes no están sobreestimados. Por otro lado, en el año 2008 el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados recaudó 0,5 puntos del PIB menos en el País Vasco que en Territorio Común. Esto supone que prácticamente recauda la mitad en el País Vasco que en Territorio Común. Una de las causas es que algunos tipos impositivos son más bajos en el País Vasco.

El resultado final de todo lo anterior es que en el año 2008 la presión fiscal en el País Vasco resultó ser 0,5 puntos del PIB más alta que la del Estado. Hay que apresurarse a señalar, no obstante, que en buena medida este resultado se produce por

¹⁹ Esta regresividad global del IVA es, de hecho, la que ha llevado a que la importancia del recurso IVA como fuente de financiación de la UE esté siendo reducida de forma progresiva.



unos ajustes por IVA y por impuestos directos que probablemente son muy generosos con la CAPV. **La realidad es que casi todos los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa los TT.HH son más bajos que en el Estado. El IRPF es algo más bajo (un 6% más bajo en el 2008) porque las deducciones son más generosas. Sociedades (un 20% más bajo en el 2008) porque los tipos son más bajos y hay muchas más deducciones incentivadoras. Trasmisiones es (un 50%) más bajos porque algunos tipos lo son, y Sucesiones y Donaciones (un 66% más bajo) especialmente porque a diferencia de lo que ocurre en otras CC.AA., las donaciones entre parientes de primer grado de están exentas.**

En lo que sigue se analizan en más detalle las diferencias entre la normativa de los TT.HH. y la del Estado para cada uno de los impuestos para los que los TT.HH. tienen una capacidad normativa amplia.

2.3.2. El IRPF

El Gráfico 4 recoge la evolución de presión fiscal por el IRPF en la CAPV, Territorio Común y el Estado. Para interpretar este gráfico primero hay que recordar que, como ya se ha señalado, el IRPF es un impuesto progresivo lo que implica que, a igualdad de normativas, las regiones más ricas pagarían un porcentaje mayor de su renta en impuestos. El País Vasco es casi un 40% más rico que Territorio Común y, por tato, si tuviera la misma normativa debería tener una presión fiscal más elevada. Que en el Gráfico 4 durante la mayor parte del tiempo las presiones fiscales del País Vasco y Territorio Común hayan sido similares pone de manifiesto simplemente que los impuestos en el País Vasco han sido más bajos.

Con esta cualificación en mente el Gráfico 4 pone de manifiesto cuatro características del IRPF de la CAPV en relación al del Estado y Navarra:

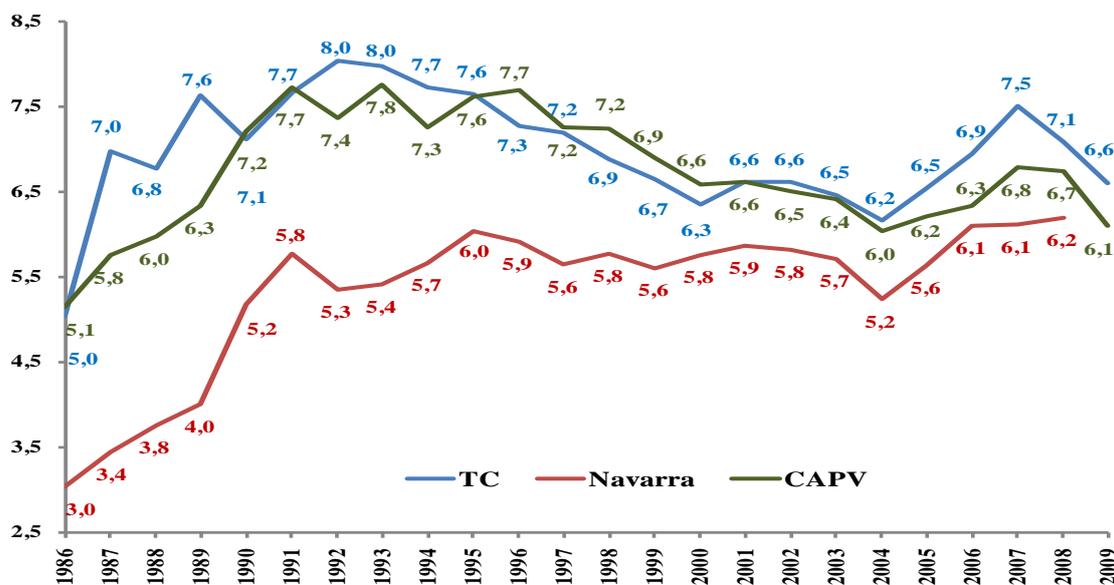
a). Primero, que la evolución recaudatoria de la CAPV y el Estado han sido similares. Esto es que el IRPF en el CAPV ha aumentado cuando lo ha hecho en el Estado y ha disminuido cuando ha bajado en el Estado. Esto es normal por dos razones. Primero, porque el IRPF (como porcentaje del PIB) es un estabilizador automático cuya recaudación aumenta en épocas buenas y disminuye en épocas malas. Como las



economías del Estado y la CAPV están muy integradas, es natural que cuando el Estado va bien (y por tanto aumenta su recaudación) también vaya bien la CAPV y, al contrario, que cuando el Estado va mal, la CAPV vaya mal.

La segunda razón es que **los TT.HH. nunca han tenido una política fiscal propia en el IRPF. Históricamente lo único que han hecho ha sido replicar las medidas normativas que ha tomado el Estado (dualización, bajada de tipos, deducciones, etc) añadiendo, eso sí, un plus de bonificación en la CAPV.** Por eso cuando los tipos efectivos del IRPF han bajado (o subido) en el Estado lo mismo ha ocurrido en la CAPV.

Gráfico 4: Recaudación por el IRPF en España, Navarra y la CAPV¹, 1986-2009 (en porcentaje del PIB)



1. Recaudación en la CAPV homogeneizada con la del Estado y Navarra imputando el 70% de las retenciones del capital al IRPF.

Fuente. Elaboración a partir de Estadísticas de Recaudación e INE y Base de datos Mores de (para PIB y homogeneización del PIB antes de 1995)

b) Tradicionalmente no ha habido grandes diferencias entre la presión fiscal por el IRPF en la CAPV y en el Estado. Esto sugiere que **históricamente el impuesto ha sido algo más bajo en la CAPV. Entre 2004 y 2007, la diferencia se acentuó notablemente y el Estado ha recaudado sistemáticamente alrededor de 0,5 puntos del PIB más que la CAPV (alrededor del 8% más).** Esto se debe no tanto a que los



impuestos en la CAPV bajaran más que en el Estado sino a que el aumento del empleo fue más elevado en el Estado que en la CAPV.

c) Navarra tiene un IRPF mucho más bajo que ambos, el País Vasco y Territorio Común.

d) **Desde 1993 tanto en la CAPV como en el Estado (aunque no en Navarra) el IRPF tiene una importancia recaudatoria decreciente sólo enmascarada por un repunte coyuntural en los años de mayor bonanza económica (2004-2007).** Así, en 1993, el IRPF se recaudaba tanto en el País Vasco como en el resto de España en torno al 8% del PIB para posteriormente ir descendiendo paulatinamente hasta el 6% en el 2004. La bonanza económica de los últimos años permitió un repunte hasta el 7% pero pronto se ha **retornado a su nivel más realista del 6%. Las medidas recientes tomadas al amparo de la crisis económica** (eliminar para la mayoría de los contribuyentes la deducción de los 400 euros o subir el tipo de la base del ahorro del 18% al 20%) **pueden estabilizar la recaudación en este nivel o quizá aumentarlo algo. Pero en ningún caso contrarrestan, sin embargo, todas las medidas reductoras del IRPF que se han tomado desde hace años** en los tres ámbitos (País Vasco, Navarra y Territorio Común).

El Cuadro 4 recoge las diferencias normativas en el IRPF entre CAPV, Territorio Común y Navarra. En Territorio Común no se incluyen las deducciones autonómicas que, en general, no son de gran cuantía.

Los Territorios Forales, en base al Concierto Económico y al Convenio, tienen autonomía normativa en el IRPF. Esta autonomía ha sido utilizada para, en lo esencial replicar lo que el Estado ha hecho en el IRPF (dualidad, rebajas de tipos o deducciones nuevas) añadiendo generalmente una rebaja fiscal adicional (vía deducciones de más cuantía)

En general, puede decirse que la normativa vigente en la CAPV es más generosa con el contribuyente que la aplicable en Territorio Común. Este hecho, se plasma tanto en el diseño de la base del impuesto como en las deducciones aplicables en la cuota. Por otro lado, la escala de tipos que se aplica en la CAPV es algo más progresiva. .



Cuadro 4: Diferencias Normativas en el IRPF entre la CAPV, el Estado y Territorio Común (2009)

	País Vasco	T. Común	Navarra
a) BASE IMPONIBLE			
Rendimientos netos del trabajo	Bonificación de entre 4.600€y 3000 €. Para rentas irregulares reducción del 40% del 50% en función del periodo de generación	Reducción entre 4080 €y 2652 €. Para rentas irregulares reducción del 40%	No se aplica bonificación pero se aplica una deducción en la cuota para los perceptores de rendimientos del trabajo de entre 700 y 1290 euros Para las rentas irregulares reducción del 40%
Rendimientos de actividades económicas	Las variaciones patrimoniales de bienes afectos se incluyen dentro de los rendimientos de las actividades económicas. Se calculan de acuerdo con la normativa del IS. Si el tipo medio que se aplica a la base general es mayor que el tipo general del IS y entre los rendimientos de la actividad se incluye un incremento patrimonial neto, habrá que reducir la cuota del IRPF en: (tipo medio-tipo general)* Incremento de patrimonio neto	Las variaciones patrimoniales de bienes afectos no se incluyen con los rendimientos de la actividad. Si se cumplen determinados requisitos (un único cliente, estimación directa, más del 70% de los ingresos retenidos...) se puede practicar una reducción similar a la de los rendimientos del trabajo	Las variaciones patrimoniales de bienes afectos no se incluyen con los rendimientos de la actividad.
Rendimientos del capital inmobiliario	No se imputa renta a la titularidad de inmuebles Para determinar el rendimiento neto del arrendamiento se distinguen dos casos: - Arrendamiento de vivienda habitual (el rendimiento neto será el 80% de los ingresos íntegros menos los intereses de capitales ajenos) - Resto inmuebles	Se imputa renta a la titularidad de inmuebles (salvo vivienda habitual y solares) Si un inmueble se arrienda como vivienda habitual se reduce el rendimiento neto en un 50% y si el arrendatario tiene entre 18 y 35 años en un 100%	Si un inmueble se arrienda como vivienda habitual se reduce el rendimiento neto en un 45% Rendimiento mínimo en caso de cesión de inmueble a un familiar
Rendimientos del Capital Mobiliario	Exención de los 1500 primeros euros de dividendos	Exención de los 1500 primeros euros de dividendos	Exención de los 1500 primeros euros de dividendos
Variaciones Patrimoniales	Se aplican coeficientes de corrección monetaria a todo tipo de elementos.	Para calcular las variaciones patrimoniales solo se actualiza el valor de adquisición de los bienes inmuebles. Además de las imputaciones habituales de renta, se incluyen:	No se actualiza ningún valor de adquisición
Imputación de rentas		- régimen de impatriados - imputación de rentas en determinados supuestos de cesión de derechos de imagen	
Base del Ahorro	Se incluye en la base del ahorro los rendimientos del arrendamiento de vivienda habitual	No se incluye ningún rendimiento del capital inmobiliario en la base del ahorro	No se incluye ningún rendimiento del capital inmobiliario en la base del ahorro
Reducción por Aportaciones a Sistemas de Previsión	El límite es de 8000 euros para las aportaciones realizadas por el contribuyente y otros 8.000 para las realizadas por el promotor (empresa) Si contribuyente mayor de 52 años el límite se aumenta en	El límite será la menor de: - 30% de la suma de RN del trabajo y Actividades (50% para mayores de 50 años) - 10.000 euros (12.500 para mayores de 50	El límite será la menor de: - 30% de la suma de RN del trabajo y Actividades (50% para mayores de 50 años) - 10.000 euros (12.500 para mayores de 50



	1250 euros por año	años)	años)
Tributación Conjunta	Reducción en la base de 3954 en caso de familias biparentales y de 3434 en caso de familias monoparentales.	Para todas las aportaciones (contribuyente y promotor) Reducción en la base de 3400 en caso de familias biparentales y de 2150 en caso de familias monoparentales	Para todas las aportaciones (contribuyente y promotor) Reducción en la base de 3700 en caso de familias biparentales y de 2400 en caso de familias monoparentales
b) ESCALA DE TIPOS			
Tramo tipo cero	Tramo a tipo cero desaparece y se sustituye por una deducción de la cuota de 1250 por autoliquidación €	No hay tramo a tipo cero, pero se aplica el mínimo personal en la base de 3.305,57 €	No hay tramo a tipo cero, pero se aplica el mínimo personal en la base de 3.700€
Estructura de la tarifa (base general)	La base liquidable del ahorro se grava al 18%. Desde el 2010 al 20% La base liquidable general se grava mediante la aplicación de la tarifa. La tarifa consta de 5 tramos. El tipo marginal más bajo es el 23% y el tipo marginal más alto es el 45% que se aplica a bases liquidables superiores a 62440€	La base liquidable del ahorro se grava al 18%. Desde 2010 hasta 6.000€ el 19%, más de 6.000 el 21% La base liquidable general se grava mediante la aplicación de la tarifa. La tarifa consta de 4 tramos. El tipo marginal más bajo es el 24% y el tipo marginal más alto es el 43% que se aplica a bases liquidables superiores a 53407,20 €	La base liquidable del ahorro se grava al 18%. Desde 2010, 18% hasta 6000€ y 21% al exceso. La base liquidable general se grava mediante la aplicación de la tarifa. La tarifa consta de 6 tramos. El tipo marginal más bajo es el 13% y el tipo marginal más alto es el 42% que se aplica a bases liquidables superiores a 45480 €
c) DEDUCCIONES			
Familiares	Las circunstancias familiares se tienen en cuenta mediante deducciones en la cuota.	Las circunstancias familiares se tienen en cuenta mediante deducciones en la base. A la suma de las deducciones por mínimo personal y familiar se les aplica la tarifa restando la cantidad resultante de la cuota obtenida por aplicación de la tarifa a la base general	Las circunstancias familiares se tienen en cuenta mediante deducciones en la base.
Descendientes	Deducción en la cuota de: - 547 € por el primero - 677 € por el segundo - 1145 € por el tercero - 1353 € por el cuarto - 1769 por el quinto y siguientes - 313 € adicionales por cada uno menor de 6 años Los descendientes con derecho a deducción son los menores de 30 años que convivan con el contribuyente	Deducción en base de: - 1.836 € por el primero, - 2.040 € por el segundo - 3.672 € por el tercero - 4.182 por el cuarto y siguientes 2.244 adicionales por cada descendiente menor de 3 años Los descendientes con derecho a deducción son los solteros menores de 25 años.	Deducción en base de: - 1.650 € por el primero, - 1.750 € por el segundo - 2.500 € por el tercero - 3.350 € por el cuarto - 3.800 € por el quinto - 4.400 € por el sexto y siguientes 2.200 adicionales por cada descendiente menor de 3 años o adoptado (si internacional 4.000€) Los descendientes con derecho a deducción son los solteros menores de 30 años.
Anualidades por Alimentos de Hijos	Deducción en cota: 15% de las cantidades abonadas con límite de 30% de la deducción que le corresponda por descendientes. Compatible con la deducción por descendientes.	Se separa del resto de la base general y se le aplica la tarifa de forma separada	Se separa del resto de la base general y se le aplica la tarifa de forma separada
Ascendientes	Deducción en cuota de 261 €	Deducción en base de 918€ si el ascendiente tiene más	Deducción en base de 900€ si el ascendiente tiene más



	El ascendiente debe convivir de forma permanente y continua durante todo el año con el contribuyente	de 65 años y se incrementa en 1.122€ si tiene más de 75 años. El ascendiente debe convivir al menos, la mitad del año con el contribuyente	de 65 años y de 2.000€ si tiene más de 75 años.
Mayores de 65 Años	Por cada contribuyente de edad superior a 65 años se aplicará una deducción de 313 euros Por cada contribuyente de edad superior a 75 años se aplicará una deducción de 573 euros deducción en cuota: - Contribuyente, entre 729€ y 1561 € en función del grado de minusvalía - Iguales cantidades por :	El mínimo personal se incrementa en 918 € para contribuyentes mayores de 65 años y en otros 1122 para contribuyentes mayores de 75 años	Por cada contribuyente de edad superior a 65 años se aplicará una deducción en la base de 900 euros Por cada contribuyente de edad superior a 75 años se aplicará una deducción en la base de 2.000 euros
Minusvalía	- cónyuge, ascendiente, descendiente, colateral hasta 2º grado que dependa del contribuyente - por cualquier persona mayor de 65 años que conviva con el contribuyente y necesite ayuda de terceras personas o acredite movilidad reducida	Deducción en base: - Entre 2316€ y 9.354€ en función del grado de minusvalía - Se práctica por minusvalía del contribuyente, ascendientes y descendientes	El mínimo personal se incrementa entre 2.500 y 9.000€ en función del grado de minusvalía Por ascendientes y descendientes, entre 2.200 y 7.700 en función del grado de minusvalía
Gasto por cuidados			Deducción de la base de las cotizaciones a la SS de contratos para cuidado de los hijos hasta 16 años o del sujeto pasivo mayor de 65
		Deducción del 15%	Deducción de entre el 15% y el 35%
Vivienda	Deducción del 18% para la suma de inversión e intereses (incluidos gastos) Deducción anual máxima 2160 euros Crédito fiscal 36.000 euros	Base máxima anual de 9015 euros (incluidos gastos e intereses) Si se adquiere nueva vivienda habiendo disfrutado de deducción por otra no se puede empezar a deducir hasta que la nueva inversión supere la base de lo ya deducido. Para viviendas adquiridas a partir de 2011, se limita la deducción en función de la renta del adquirente.	Base máxima anual de 9015 euros (incluidos gastos e intereses) y 21035 en tributación conjunta La Base máxima total de deducción por inversión en vivienda es de 90150 y 210350 en tributación conjunta Si se adquiere nueva vivienda habiendo disfrutado de deducción por otra no se puede empezar a deducir hasta que la nueva inversión supere la base de lo ya deducido.
Otras Deducciones	Se puede deducir el 30% de las cuotas abonadas a sindicatos Existe una deducción por la adquisición de acciones de la propia empresa (bajo ciertos requisitos) Desaparece bonificación Ceuta y Melilla	de las cuotas abonadas a sindicatos son un gasto deducible de los rendimientos del trabajo La deducción de 400 € la aplican solo aquellos contribuyentes que obtengan rendimientos del trabajo o de actividades Aplican una deducción por maternidad de 1200€ cuando la madre trabaja fuera de casa	las cuotas abonadas a sindicatos son un gasto deducible de los rendimientos del trabajo también las cuotas a colegios profesionales y los gastos de defensa jurídica Existe una deducción por arrendamientos que no disfruten del derecho a revisión de renta y otra por la adquisición y acondicionamiento de inmuebles destinados al alojamiento de temporeros

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes normativas



En la **base**, la CAPV tiene diversas reducciones en relación al Estado. Las más importantes son una bonificación más generosa para los rendimientos del trabajo, la no imputación de renta a la titularidad de inmuebles, la inclusión de los rendimientos de capital inmobiliario derivados del arrendamiento de vivienda habitual en la base del ahorro (gravándose por tanto, a un tipo inferior) y la aplicación de límites más generosos (puede llegar a ser más del doble) en la reducción en la base por Aportaciones a Sistemas de Previsión Social.

Otras medida en la base que reduce la tributación en la CAPV en relación al Estado es que únicamente en la CAPV se corrigen por la inflación los valores de adquisición de todos los elementos patrimoniales transmitidos, en Territorio Común se corrige exclusivamente el valor de adquisición de los inmuebles y en Navarra no se realiza corrección alguna, con el consiguiente gravamen de rentas monetarias.

Siguiendo con la base del impuesto, como singularidad de la normativa aplicable en la CAPV cabe destacar el tratamiento que reciben las variaciones patrimoniales de los bienes afectos a actividades económicas, así mientras que en la CAPV se incluyen junto con los rendimientos de la actividad, en Territorio Común y Navarra se incluyen junto con las restantes variaciones patrimoniales. Esta diferencia tiene sus implicaciones puesto que los rendimientos de actividades económicas se incluyen dentro de la base general, y se gravan por tanto al tipo marginal de la tarifa, mientras que las variaciones patrimoniales se incluyen dentro de base del ahorro y por tanto se gravan a un tipo inferior. Esto hace que el tratamiento fiscal sea más favorable para el contribuyente de Territorio Común cuando se obtienen ganancias patrimoniales (pues se gravarán a un tipo inferior) y más favorable para el contribuyente de la CAPV cuando se obtienen pérdidas (se ahorrarán a un tipo superior). Sin olvidar que en la CAPV las ganancias patrimoniales de bienes afectos pueden acogerse al beneficio fiscal de la exención por reinversión

Por lo que se refiere a **la tarifa**, es más progresiva en la CAPV que en Territorio Común. El tipo aplicable a las rentas más bajas es un punto inferior (23%/24%) y el tipo aplicable a las rentas más altas es dos puntos superior (45%/43%). Si bien, el tipo más alto en la CAPV se aplica a partir de una 62.440 € de Base Liquidable mientras en Territorio Común el 43% se aplica a partir de 53.407,20€



En *la cuota* el tratamiento más generoso de la normativa de la CAPV se refleja principalmente en la deducción por inversión en vivienda habitual y en las deducciones familiares y personales. En cuanto a la deducción por inversión en vivienda habitual es más generosa en la CAPV por dos razones: el porcentaje de deducción es 3 puntos superior y el límite anual a la base de la deducción es casi un 25% superior en la CAPV.

Por otro lado, en Territorio Común va a limitarse la deducción en función de la renta del contribuyente para las viviendas adquiridas a partir de 2011.

Con respecto a los mecanismos para tener en cuenta la situación familiar del contribuyente, mientras en la CAPV se realiza a través de deducciones en la cuota en Territorio Común y Navarra se realiza mediante deducciones en base. Sin embargo, en Territorio Común al aplicar la tarifa de forma separada a la base general total por un lado y al importe de las deducciones familiares y personales por otro, el resultado final es similar a la aplicación de una deducción en la cuota. El cuadro 4 recoge un resumen de los importes a deducir en cada uno de los territorios, debe tenerse en cuenta que el ahorro en Navarra será el resultado de multiplicar los importes a deducir por el tipo marginal del contribuyente y en Territorio Común, el ahorro será el resultado de multiplicar los importe a deducir por el tipo más bajo de la tarifa (24%). Teniendo en cuenta estas premisas, podemos decir que en general las deducciones familiares y personales son mayores en la CAPV que en Territorio Común (por ejemplo, el ahorro por el primer descendiente es de 547€ en CAPV y de 440€ en Territorio Común), y en Navarra dependerá del tipo marginal que le corresponda al contribuyente.

Para finalizar, por el contrario, cabe mencionar entre las diferencias el tratamiento más favorable que en Territorio Común se da a determinadas imputaciones de renta como el régimen de impatriados y la cesión de derechos de imagen y la deducción en cuota por maternidad de 1200€ anuales. Sin olvidar que las Comunidades Autónomas dentro de su territorio han establecido numerosas deducciones de la cuota.

Tomando todo en cuenta se puede afirmar que el IRPF de la CAPV es significativamente más bajo que el de Territorio Común porque las deducciones más importantes (planes de pensiones, vivienda, rendimientos del trabajo, familiares) son más altas. Algunas pueden incluso duplicar (al menos en límite) a



las de Territorio Común. En el futuro las divergencias serán incluso mayores porque en Territorio Común hay prevista una reducción de la deducción por vivienda que, de momento, no ha sido planteada en la CAPV. También el nuevo tratamiento de los rendimientos del capital será más bajo en la CAPV que en el Estado, al menos para las rentas altas. Navarra por su parte tiene impuestos incluso más bajos que la CAPV porque a las deducciones más altas añade tipos más bajos.

2.3.3 El Impuesto de Sociedades

El Gráfico 5 compara la evolución del impuesto de Sociedades en la CAPV, Navarra y el Estado en el periodo 1986-2009. Lo primero que es evidente de este gráfico es que el perfil de evolución de la recaudación en el País Vasco, Navarra y Territorio Común es el mismo. Esto es, cuando la recaudación aumenta en un ámbito lo hace en los demás y cuando baja en uno, baja en todos. La razón es doble. Por lado, que las economías vasca y navarra están totalmente integradas en la economía española. Por ello las coyunturas (buenas o malas) se producen en tiempos parecidos lo que se traduce que la recaudación por un impuesto tan ligado a la coyuntura como es el IS varía de forma sincrónica en los tres ámbitos. Por otro lado, al igual que ocurre con el IRPF, **el País Vasco y Navarra sido seguidores del Estado en materia del Impuestos de Sociedades. Esto es, han establecido la misma estructura básica del impuesto que el Estado y se han limitado y a aplicar una reducción en la forma de tipos más bajos o incentivos más elevados. Además han bajado el impuesto cada vez que lo ha hecho el Estado.**

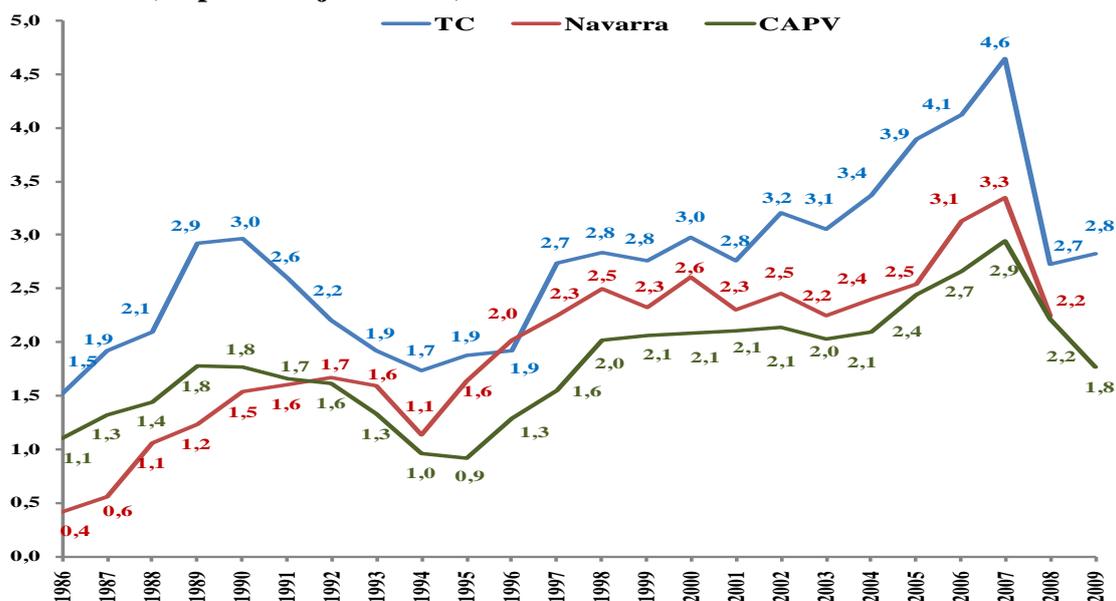
Una segunda cuestión que el gráfico evidencia claramente es que la recaudación del Impuesto de Sociedades está muy ligada a la coyuntura. En realidad todo el aumento de recaudación del periodo 1994-2007 se explica por la mejora de la situación económica. La caída de los dos últimos años es el resultado del colapso económico combinado con medidas reductoras del tipo efectivo (la más importante una bajada de tipos). En realidad, **el aumento de recaudación del IS entre 1994 y 2007 ha sido lo que ha permitido reducir el IRPF sin menoscabo de la recaudación global ni de las prestaciones públicas. Pero es muy poco probable que en el corto o medio plazo se retorne a niveles de recaudación siquiera parecidos a los del año 2007. En el corto**



y medio más inmediato lo más probable son niveles de recaudación entre 2% y el 3%.

En todo caso, como muestra el Gráfico 5, la recaudación del IS en el País Vasco siempre ha sido siempre en torno a un 30% más baja que en Territorio Común. De esta forma siempre se ha recaudado entre 1 y 1,5 puntos del PIB por debajo de la de Territorio Común. Este es, por tanto, el ahorro fiscal que anualmente han tenido las empresas vascas en relación a las de Territorio Común y el coste fiscal de los incentivos a los empresarios. En el caso de Navarra, hasta comienzos de los años 90 tenía unos impuestos incluso más bajos que el País Vasco. Tras 1990 el IS de Navarra se ha situado en un nivel intermedio entre el del País Vasco y el de Territorio Común.

Gráfico 5: Recaudación por el Impuesto de Sociedades en España, Navarra y la CAPV, 1986-2009 (en porcentaje del PIB)



1. Recaudación en la CAPV homogeneizada con la del Estado y Navarra imputando el 30% de las retenciones del capital al IS.

Fuente. Elaboración a partir de Estadísticas de Recaudación e INE y Base de datos Mores de (para PIB y homogenización del PIB antes de 1995)

El cuadro 5 recoge las diferencias entre la normativa del régimen general del IS aplicable en la CAPV, Territorio Común y Navarra. En base a este cuadro, puede decirse en general, que la normativa aplicable en la CAPV es más favorable para el contribuyente que la aplicable en Territorio Común, tanto en la base como en la tarifa y en los incentivos de la cuota.



Cuadro 5: Diferencias Normativas en el Impuesto de Sociedades (2009)

CONCEPTO	PAÍS VASCO	T. COMÚN	NAVARRA
Amortizaciones	Se aplica libertad de amortización para el inmovilizado de escaso valor unitario (600 €) y a determinados elementos de inmovilizado material e intangible relacionados con la mejora del medio ambiente. Además de los supuestos de libertad de amortización que también se aplican en territorio común.	Los elementos de inmovilizado intangible se amortizan más lentamente que en el País Vasco (en diez años en TC y en cinco años en PV)	Se aplica libertad de amortización para el inmovilizado de escaso valor unitario (1800 €) Los elementos de inmovilizado intangible se amortizan más lentamente que en el País Vasco
Reducción de ingreso de la propiedad intelectual o industrial	Reducción del 30% (60% si desarrollada por la propia empresa)	Reducción del 50% si desarrollados por la propia empresa	
Reinversión	Se aplica exención por reinversión en determinados supuestos	No se aplica, aunque se aplica una deducción en la cuota en los supuestos de reinversión	Se aplica exención por reinversión en determinados supuestos
Variaciones patrimoniales	Se actualiza el valor de adquisición de todos los elementos de inmovilizado material.	Únicamente se actualiza el valor de adquisición de los inmuebles, teniendo en cuenta la relación fondos propios, fondos ajenos.	Únicamente se actualiza el valor de adquisición de los inmuebles, teniendo en cuenta la relación fondos propios, fondos ajenos.
Reducción Base	No hay	No hay	El 45% de las cantidades destinadas a una Reserva Especial para inversiones productivas. Límite 40% de la BL después de la compensación de Bases negativas
Bases Imponi. Negativas	Se compensan sin límite de tiempo	Se compensan 15 años	Se compensan 15 años
Tipo Impositivo	General, 28% Empresas reducida dimensión 24% A partir de 2010 se elimina el tipo del 1% para las SICAV (se mantiene para Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria)	General, 30% a partir del 1-1-08 Empresas reducida dimensión 25/30	General, 30% a partir del 1-1-08 Empresas reducida dimensión 27
Bonificaciones	Desaparece bonificación Ceuta y Melilla y la de Actividades Exportadoras	Se mantienen en el Estado. La bonificación por actividades exportadoras se va reduciendo paulatinamente hasta 2014 en que desaparece	Se mantiene bonificación actividades exportadoras hasta 2011
Incentivos a la inversión (aspectos generales)	Las incentivos a la inversión y al empleo que no puedan aplicarse por insuficiencia de cuota se trasladan sin límite de años En 2007 desaparece la deducción por actividades exportadoras	Las incentivos a la inversión y al empleo que no puedan aplicarse por insuficiencia de cuota se trasladan 10 años (excepto para I+D e Innovación que se puede ampliar a 15 años)	Las incentivos a la inversión y al empleo que no puedan aplicarse por insuficiencia de cuota se trasladan 10 años

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes normativas



Cuadro 6: Diferencias en los Incentivos Fiscales en el Impuesto de Sociedades, detalle (2009)

CONCEPTO	PAÍS VASCO	T. COMÚN	NAVARRA
Activos Fijos Nuevos	Deducción del 10%	No se aplica	Deducción del 10%
I+D+I	I+D, deducción 30%. Si la inversión del ejercicio supera la media de los dos ejercicios anteriores, al exceso se le aplica una deducción adicional del 20%. Innovación, deducción entre 15 y 20%.	I+D, deducción 25%. Si la inversión del ejercicio supera la media de los dos ejercicios anteriores, al exceso se le aplica una deducción adicional del 17%. Innovación deducción del 8%	I+D, deducción del 40% Innovación deducción del 10%
Fomento de las Tecnolog. de la Información y la Comunicación	No se aplica	Deducción del 6% (3% en 2010 y a partir de 2011 no se aplica). Inicialmente era 15%	Deducción del 15%
Actividades Exportadoras	No se aplica	El porcentaje de deducción en 2009 fue del 6% (inicialmente era del 25%) y en 2010 del 3%. A partir de 2011 no se aplica	El porcentaje de deducción en 2009 fue del 6% (inicialmente era del 25%) y en 2010 del 3%. A partir de 2011 no se aplica
Gastos de Formación Profesional	Deducción 10%. Si la inversión del ejercicio supera la media de los dos ejercicios anteriores, al exceso se le aplica una deducción adicional del 15%.	Deducción 2%. Si la inversión del ejercicio supera la media de los dos ejercicios anteriores, al exceso se le aplica una deducción adicional del 4%. (desaparece a partir de 2011)	Deducción del 15%
Contribuciones Empresa. a Sistemas de Previsión	Deducción del 10%.	Deducción del 4% Contribuciones a favor de trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000€(si la retribución es superior se reduce en proporción la base de la deducción)	Deducción del 10%. Las aportaciones no podrán superar 8000€por trabajador
Activ. de Conservación y Mejora del M.A.	Deducción de entre el 15% y el 30%	Deducción del 4% (5% en el caso de vehículos industriales que cumplan determinados requisitos sobre emisión de gases) (2% en 2010, desaparece a partir de 2011)	Deducción del 15%
Edición de libros, Producciones Cinematog. y Bienes de Interés Cultural	Edición libros 5% Producciones Cinematograf. 20%-5% BIC 15%	Edición libros 4%(3% en 2010, 2% en 2011 y 2012, 1% en 2013 y desaparece a partir de 2014) Producciones Cinematograf. 18%-5% BIC 10% (8% en 2010, 6% en 2011, 4% en	Edición libros 5% Producciones Cinematograf. 20%-5% BIC 10%



2012, 2% en 2013 y desaparece a partir de 2014)

Creación de Empleo	4.600 por cada persona contratada con contrato laboral indefinido. Se incrementa en 4.000 si la persona está incluida en un colectivo con especial dificultad de inserción en el mercado laboral	Solo para trabajadores minusválidos. 6000€ por el incremento promedio de plantilla de trabajadores minusválidos con contrato indefinido.	4.207,08 por el incremento promedio de plantilla de trabajadores con contrato indefinido. Durante 2010 y 2011 se incrementa un 30% para pequeñas empresas
Reserva de Inversiones Productivas	Deducción del 10%	No se aplica	Se aplica una reducción en la base por esta reserva
Reinversión en transmisión de valores	No se aplica	No se aplica	Deducción del 12% del importe de las rentas positivas obtenidas en la transmisión onerosa de valores
Determinadas Inversiones a favor de personas con discapacidad	No se aplica	Deducción del 4% de las inversiones en plataformas de accesos para personas discapacitadas o en anclajes de fijación de sillas de ruedas en vehículos de transporte público de viajeros por carretera. % (2% en 2010, a partir de 2011 no se aplica)	Deducción del 15% de las inversiones en plataformas de accesos para personas discapacitadas o en anclajes de fijación de sillas de ruedas en vehículos de transporte público de viajeros por carretera.
Sistemas de navegación y localización y guarderías para hijos de trabajadores	No se aplica	Deducción del 4% (2% en 2010, a partir de 2011 no se aplica)	No se aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes normativas



En la *base imponible*, existen diferencias importantes entre las normativas aplicables a los distintos territorios, cabe destacar por ejemplo, que en la CAPV a la hora de calcular las ganancias patrimoniales que se obtienen con transmisión de elementos del inmovilizado o de inversiones inmobiliarias, se actualiza el valor de adquisición de los activos con el único fin de gravar las ganancias reales y no las monetarias. Por su parte, tanto en Territorio Común como en Navarra se actualiza únicamente el valor de adquisición de las inversiones inmobiliarias no aplicándose ningún tipo de corrección para los restantes activos. Continuando con las ganancias patrimoniales, otra diferencia a destacar la encontramos en el hecho de que tanto en la CAPV como en Navarra se prevé la exención por reinversión de las ganancias patrimoniales obtenidas con la transmisión de elementos del inmovilizado y de las inversiones inmobiliarias mientras que en Territorio Común se aplica únicamente una deducción en la cuota del 12% en los supuestos de reinversión (teniendo en cuenta que el tipo de gravamen general es el 30%, esto es lo mismo que una exención de únicamente el 40% de estas rentas).

En lo referente a la *tarifa*, el tipo impositivo general aplicable en la CAPV es dos puntos inferior al que se aplica en Territorio Común y en Navarra, si bien, en la CAPV se ha eliminado el tipo impositivo del 1% para las SICAV, hecho que no se ha producido en los restantes territorios.

Los incentivos a la inversión y al empleo en general son más generosos en la CAPV que en Navarra y mucho más que en Territorio Común donde se han ido reduciendo paulatinamente. El cuadro 6 detalla los incentivos a la inversión y al empleo regulados en el Impuesto de Sociedades tanto en la CAPV como en Territorio Común y Navarra. Cabe recordar que como se detalla en la sección 5.1.2 existe un amplio consenso sobre que los incentivos son caros, poco efectivo e ineficientes. En realidad, en cierta forma, los tres ámbitos (CAPV, Territorio Común y Navarra) han reconocido implícitamente la escasa efectividad de los incentivos y en los últimos años los han reducido. Por eso ahora, hay menos incentivos que en el pasado. No obstante esto, tanto la CAPV como Navarra han aumentado los incentivos al empleo durante la actual crisis, probablemente más por dar la sensación de que toman medidas para crear empleo que porque crean en la efectividad de estos incentivos. En la CAPV, por ejemplo, se había modificado la deducción por creación de empleo reservándose exclusivamente para



aquellos supuestos en que la creación de empleo se refería a colectivos con especial dificultad de inserción en el mercado laboral. Sin embargo, ante la crisis económica y su especial repercusión sobre el empleo, se ha vuelto a establecer esta deducción en los términos anteriores a la modificación. Esto es, se aplica a la creación de empleo en general, se aumenta la deducción para estos colectivos

En todo caso, quien más lejos ha ido, e irá, en la reducción de incentivos es en Territorio Común donde está previsto que en el año 2011 y 2014 elimine gradualmente muchos de los incentivos que aun existen. Ni en la CAPV ni en Navarra hay previsto nada similar.

Finalmente, por lo que se refiere a los regímenes especiales del IS, como puede verse en el Anexo A3 (Cuadro A31), no existen grandes diferencias normativas. Cabría destacar la desaparición del régimen de Sociedades Patrimoniales en Territorio Común y Navarra y su mantenimiento en CAPV, y un tratamiento más generoso en la CAPV para las pequeñas y medianas empresas.

La conclusión es evidente y en buena medida explica el Gráfico 5. La CAPV tiene un impuesto de Sociedades con bastantes más incentivos, deducciones más generosas y tipos más bajos que en Territorio Común. Estas diferencias serán mayores en el futuro porque en Territorio Común van a desaparecer bastante de las deducciones existentes. Navarra, por su parte, tiene una normativa intermedia entre la CAPV y Territorio Común.

2.3.4. Otros impuestos

En esta sección se analizarán las principales diferencias en las normativas aplicables en Territorio Común y en los Territorios Forales del País Vasco respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a la Tasa de Juego.



a) Sucesiones y Donaciones

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones grava las herencias recibidas (sucesiones) y los regalos recibidos (donaciones). En Territorio Común este impuesto está cedido a las CC.AA. que tienen una amplia capacidad normativa sobre el mismo.

Las herencias (también denominadas adquisiciones mortis causa) dentro del ámbito familiar (descendientes y adoptados, cónyuges, parejas de hecho, ascendientes y adoptantes) están exentas en el País Vasco. El mecanismo que utilizan los tres TT.HH, es una reducción del 100% de Base Imponible para herencias dentro del ámbito familiar (esencialmente parientes de primer grado). En el régimen común el tratamiento de las herencias difieren entre CC.AA., aunque la tendencia en los últimos años ha sido reducir los impuestos sobre las herencias. El resultado ha sido que casi las CC.AA. bonifican la entre el 90% y el 99% de la Cuota del Impuesto. No obstante, la mayoría (10 de 15) establecen límites o condiciones a la bonificación (relacionadas con cuantía de la herencia, el carácter del bien legado, el patrimonio preexistente o que el beneficiario sea un hijo menor de 21 años).

Cuando el parentesco entre el causante y el beneficiario es más lejano²⁰, la tributación en los TT.HH es sustancialmente menor que en casi todas las CC.AA. de régimen común. La única excepción es Cataluña, cuyos impuestos son incluso más bajos que los de los TT.HH.

En resumen, las herencias en el País Vasco gozan de exención total entre padres, hijos y cónyuges, no siendo así en Territorio Común. En Territorio Común las herencias entre padres, hijos y cónyuges tienen un tratamiento bastante diferente según la Comunidad Autónoma de que se trate y cinco de ellas (Castilla y León, Castilla La Mancha, Madrid, Canarias y La Rioja) permiten bonificaciones (entre el 95% y el 99,9%) que prácticamente reducen la tributación a cero sin límites ni condiciones. En el resto, cuando hay bonificaciones, ésta está condicionada a la cuantía de la herencia, al carácter del bien donado, al

²⁰ Colaterales de 2º, 3º, ascendientes y descendientes por afinidad



patrimonio preexistente, a que el sujeto pasivo sea residente o solo es aplicable a descendientes menores de 21 años.

Las donaciones (adquisiciones inter vivos) entre familiares cercanos (descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes) están exentas en los tres Territorios Históricos. En régimen común hay dos grupos de CC.AA:

a) Comunidades que no bonifican las donaciones. Ocho CC.AA. de Régimen Común no recogen ninguna bonificación para las donaciones realizadas incluso dentro del entorno familiar.

b) Comunidades que bonifican las donaciones. Siete CC.AA de Régimen Común contemplan algún beneficio fiscal. Sólo dos de ellas (Canarias y Madrid) conceden la exención casi total sin condiciones²¹. En las restantes cinco CC.AA. en las que hay beneficios fiscales, estos beneficios se condicionan al cumplimiento de ciertos requisitos. Por ejemplo, muchas veces el beneficio fiscal se liga a la edad del adquirente, a que el bien donado sea la vivienda habitual o a que el dinero donado se destine a la compra de vivienda.

Por tanto, **mientras que en el País Vasco, en las donaciones en las que la relación entre el donante y el beneficiario sea próxima** (descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes) **no se produce tributación efectiva en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en Territorio Común esta situación no se da en muchos menos casos y en general, las Comunidades Autónomas que establecen ventajas fiscales lo hacen condicionadas al cumplimiento de requisitos** (tipo de bien adquirido. requisitos geográficos, límites, edad del adquirente).

En conclusión, la tendencia general en las CC.AA es a reducir el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, especialmente en las sucesiones dentro del ámbito familiar. Con todo, el impuesto en la CAPV es el más bajo de todas las CC.AA. y sólo Madrid tiene beneficios comparables. En el caso de las herencias, las diferencias son menores cuando se trata de parientes de primer grado y más

²¹ Canarias bonifica el 99,9% de la Cuota y Madrid el 99%.



importantes en el resto de los casos. En el caso de las donaciones la tributación en la CAPV es sustancialmente más baja que en la mayoría de las CC.AA.

Para una comparación más detallada pueden consultarse los cuadros A32 y A33 del anexo 3.

b) Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:

Este impuesto grava tres tipos de operaciones: las transmisiones patrimoniales onerosas, las operaciones societarias y los actos jurídicos documentados. En Territorio Común este impuesto está cedido a las CC.AA. que tienen una amplia capacidad normativa sobre el mismo. La normativa de sobre operaciones societarias es la misma en todas las CC.AA. Las diferencias están, por tanto, en la tributación de las transmisiones patrimoniales onerosas y en la de los actos jurídicos documentados, significativamente en lo referente a la cuota variable de los documentos notariales.

Respecto a la modalidad *Transmisiones Patrimoniales Onerosas* el tipo de gravamen con carácter general para las operaciones inmobiliarias es 7% en las CC.AA. de Régimen Común, a excepción de Canarias (6.5%) y Cantabria (8% para el tramo de valor superior a 300.000 € ó 5% en municipios despoblados), mientras que en los TT.HH. del País Vasco el tipo de gravamen con carácter general para las operaciones inmobiliarias es 6%.

No obstante, tanto en las CC.AA. de Régimen Común como en los TT.HH. del País Vasco existen tipos reducidos si la operación inmobiliaria está relacionada con la vivienda habitual.

En relación a la modalidad *Actos Jurídicos Documentados*, con carácter general, el tipo impositivo aplicable en la cuota variable para documentos notariales es 1% en las CC.AA. de Régimen Común (excepto en Canarias que es 0,75%), mientras que en los TT.HH. del País Vasco es 0,5%.

Las escrituras que documenten adquisiciones o préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual en algunas CC.AA. de Régimen Común están sujetas a tipos



reducidos, si bien en la mayoría de los casos esa bonificación depende del cumplimiento de determinados requisitos, mientras que en los TT.HH. del País Vasco las escrituras que documenten adquisiciones o préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual están exentos.

Por tanto, en lo que respecta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, **tanto en la modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas como Actos Jurídicos Documentados, documentos notariales, la tributación es más ventajosa en el País Vasco que en Territorio Común ya que los tipos impositivos son más reducidos. La reducción en el País Vasco en relación a Territorio común es de casi un 15% menos en las Transmisiones Patrimoniales Onerosas en operaciones inmobiliarias y un 50% en los Actos Jurídicos Documentados.**

La comparación detallada se recoge en los cuadros A34 y A35 del anexo 3.

c) Tasa de Juego

Los hechos imponibles gravados por la Tasa de Juego: Juegos de casino, apuestas, máquinas de juego, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias. En el régimen común este es un impuesto cedido a las CC.AA. que tienen una capacidad normativa amplia. Dentro de la CAPV, los tres TT.HH aplican la misma tasa de juego. El tipo general que aplican los TT.HH es el 20%, mientras que en las CC.AA. de Régimen Común el tipo varía entre el 20% y el 25% (Cantabria, Cataluña y Murcia).

En relación a la cuota anual exigida por cada máquina recreativa, ésta es más baja en los Territorios Forales que en cualquiera de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

En el caso de las combinaciones aleatorias el tipo que se aplica en el País Vasco es el 15%, que es más alto que el que aplican las CC.AA de Régimen Común (entre 10% y 13%). Para el resto de hechos imponibles gravados, en general, el País Vasco tiene una tributación inferior.



Tomando todo en cuenta, la tasa de juego no es más baja que en las CC.AA. de régimen común ya que depende del hecho imponible y de la CC.AA. de régimen común con la que se haga la comparación.

El cuadro A36 del anexo 3 recoge la comparación detallada de la tributación por la Tasa de Juego.

2.3.5. Conclusión

Los TT.HH. de la CAPV no han tenido una política fiscal propia. Su elección estratégica ha sido replicar la estructura de los impuestos del Estado y aplicarles una rebaja. En esta estrategia, cada reforma del Estado ha sido seguida por una reforma similar de la CAPV.

El resultado es un sistema fiscal que tiene un IRPF algo más bajo que el de Territorio Común (en torno al 8%) y un Impuesto de Sociedades sustancialmente más bajo (alrededor del 30%). En el IRPF, aunque la progresividad es mayor, en general las deducciones son más generosas. En Sociedades, el tipo es más bajo y los incentivos fiscales bastante mayores. Los impuestos de, por un lado, Sucesiones y Donaciones y, por otro, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados son también más bajos. En el primer caso, el impuesto es más bajo para herencias entre parientes no próximos y para las donaciones²². En el segundo, los tipos son más bajos en Transmisiones y, especialmente, Actos Jurídicos Documentados. Globalmente considerada, la tasa de Juego de la CAPV no es más baja que la que se aplica en otras CC.AA.

Las reducciones fiscales de la CAPV no se han traducido, sin embargo, en menos prestaciones per cápita que en otras CC.AA. porque la CAPV es más rica (y por tanto recauda más per cápita incluso con impuestos más bajos), por un ajuste generoso por IVA y por un Cupo, probablemente, generoso con la CAPV.

²² En la mayoría de las CC.AA. las herencias dentro de la familia están casi exentas (aunque a veces con condiciones).



2.4. Comparación internacional

En esta sección se compara el nivel de impuestos de la CAPV con el que hay en los países de la OCDE. Se compara, primero, el nivel global de impuestos para, a continuación analizar el IRPF, el Impuesto de Sociedades y los impuestos indirectos.

2.4.1. El nivel de Impuestos

El Cuadro 7 compara la presión fiscal en la CAPV con la existente en los países de la UE. Se incluyen los impuestos concertados y municipales, y en el caso de la CAPV el ajuste por impuestos directos en el Cupo.

Cuadro 7: Presión Fiscal (sin cotizaciones) en la CAPV, España y la UE (2008)

Bélgica	29,2	Bulgaria	24,6
Dinamarca	46,8	Republica Checa	19,0
Alemania	23,8	Estonia	20,0
Irlanda	23,7	Chipre	31,3
Grecia	19,8	Letonia	20,5
España	20,7	Lituania	20,9
Francia	26,3	Hungría	26,2
Italia	29,1	Malta	27,6
Luxemburgo	25,2	Polonia	22,8
Holanda	23,7	Rumanía	18,4
Austria	28,2	Eslovenia	23,1
Portugal	24,5	Eslovaquia	16,8
Finlandia	30,5	EU27	26,2
Suecia	38,3	Islandia	33,8
Reino Unido	28,7	Noruega	33,7
EU15	26,5	Suiza	22,4
CAPV¹		20,6	

1. Con impuestos municipales y ajustes

Fuente: Eurostat y Cálculos propios para la CAPV

Según se sigue de este Cuadro, la presión fiscal en la CAPV está seis puntos por debajo de la media de la UE27. Es, por tanto, poco más del 75% de la media de la UE. Suecia y Dinamarca, que financian buena parte de su Estado del Bienestar con impuestos generales, casi duplican la presión fiscal de la CAPV. Por otro lado, países como Finlandia, Italia, Bélgica o Austria tienen impuestos un 50% más altos. Incluso



casi todos los nuevos Estados miembro (incluyendo Polonia, Hungría o Bulgaria) tienen una presión fiscal mayor.

Aunque estos resultados se producen un año en el que los ingresos en la CAPV han disminuido más que el promedio, **el principio general de que la presión fiscal es sustancialmente más baja que la media tiene validez general especialmente porque es altamente improbable que sin aumentos de impuestos se pueda retornar a los niveles de recaudación previos (véase la sección 5.3) a la crisis.**

2.4.2. El IRPF

El Cuadro 8 compara los tipos impositivos (medio y marginal) y al recaudación del IRPF en la CAPV y diferentes países de la OCDE. Este cuadro sugiere dos conclusiones básicas:

a) **Tipos impositivos similares al promedio de la UE15.** Si tomamos como referencia el tipo medio de España (que probablemente no será muy diferente del de la CAPV) la CAPV se encuentra algo por debajo de la media, más próxima a los países con pocas prestaciones públicas (los EE.UU., Reino Unido o Portugal) que a los países con prestaciones elevadas (Bélgica, Dinamarca o Suecia).

Por otro lado los tipos marginales máximos que se aplican en la CAPV son similares al promedio de los usados en los países más avanzados de la UE. Además (cuando se toma como referencia el salario medio o se ajustan por diferencias de precios) los tipos máximos se aplican a partir de niveles de renta similares al promedio de la UE15. Si no se ajusta la renta por diferencias de precios, el umbral de aplicación del marginal máximo sería 15.000 euros inferior al promedio de la UE15.

Fuera de la UE, los tipos marginales máximos tienden a aplicarse a niveles de renta mucho más elevados que en la UE15.

b) **Recaudación muy baja, quizá por fraude.** El IRPF en la CAPV sólo recauda el 70% de lo que recauda en el promedio de los países más avanzados de la UE (UE15). En realidad sólo Portugal y Grecia recaudan menos que la CAPV. En el otro



extremo, Dinamarca más que triplica la recaudación de la CAPV y Bélgica, Suecia y Finlandia casi la duplican.

Cuadro 8: El IRPF en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)

	Tipo Trabajador Medio ¹	Tipo Marginal Máximo (2010)			Recaudación 2008
		Nivel	Veces Salario Medio	Dólares Ajustados por PPP En euros	
Austria	14,7%	50,0%	2,1	94250 83697	9,9
Bélgica	27,5%	53,7%	1,1	47912 43695	13,4
Dinamarca	29,1%	51,6%	1,0	44439	25,5
Finlandia	22,9%	49,1%	1,8	71248 68794	13,2
Francia	14,0%	47,8%	2,8	100991 92583	7,5
Alemania	20,7%	47,5%	6,2	296870 253763	9,8
Grecia	9,1%	40,0%	3,6	122379 90522	4,7
Irlanda	14,2%	41,0%	0,9	38215 35795	7,9
Italia	19,8%	44,9%	3,2	98585	11,6
Luxemburgo	14,2%	38,9%	1,0	50228 46507	8,3
Holanda	16,6%	52,0%	1,2	62245 54090	7,7
Portugal	11,3%	42,0%	4,3	107160 71624	5,8
España	13,3%	43,0%	2,4	76455 57464	7,0
Suecia	18,3%	56,5%	1,5	57241 57201	13,8
Reino Unido	16,2%	40,0%	1,3	66324 53392	10,7
UE15	17,5%	46,5%	2,3	88969 77625	10,4
Rep. Checa	11,2%	15,0%	0,4	7625	4,0
Hungría	21,2%	36,0%	0,8	14628	7,7
Polonia	6,4%	32,0%	2,8	50352	5,7
Eslovaquia	7,9%	19,0%	0,5	8114	2,7
UE19	16,2%	42,1%	2,0	74487	9,3
País Vasco	nd	45,0%	2,3	83076 62440	6,7²
Estados Unidos	14,8%	41,9%	9,6	382300	10,2
Canadá	15,5%	46,4%	2,9	106012 126346	12,0
Japón	7,9%	50,0%	4,6	194703	5,7
Suiza	10,5%	41,7%	3,6	166747	10,7

1. Tipo que paga un trabajador soltero con un salario igual al promedio del país. 2. Recaudación en la CAPV obtenida imputando el 70% de las retenciones del capital al IRPF.

Fuentes: OCDE y elaboración propia para la CAPV.



Dado que los tipos son similares al promedio, que la recaudación esté muy por debajo del promedio deberse a, por un lado, un juego más amplio de deducciones y, por otro²³, a un fraude mucho más elevado.

2.4.3. El Impuesto de Sociedades

Cuadro 9: El Impuesto de Sociedades en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)

	Tipo Base ^a	Recargos ^b	Tipos Regionales ^c	TOTAL	Recaudación 2008
Austria	25,0			25,00	2,5
Bélgica	33,0	1		33,99	3,3
Dinamarca	25,0			25,00	3,4
Finlandia	26,0			26,00	3,5
Francia	33,33	1,10		34,43	2,9
Alemania	15,00	0,83	14,35	30,18	1,9
Grecia	24,0			24,00	2,6^c
Irlanda	12,5			12,50	2,7
Italia	27,5			27,50	3,7
Luxemburgo	21,0	0,84	6,75	28,59	5,5
Holanda	25,5			25,50	3,3^c
Portugal	25,0		1,5	26,50	3,8
España	30,0			30,00	2,7
Suecia	26,3			26,30	3,3
Reino Unido	28,0			28,00	3,5
UE15	25,1			26,90	3,2
Rep. Checa	19,0			19,00	4,5
Hungría	19,0			19,00	2,6
Polonia	19,0			19,00	2,7^c
Eslovaquia	19,0			19,00	3,0
UE19	23,8			25,24	3,2
País Vasco	28,0			28,00	2,1
Estados Unidos	35,0		6,47	39,21	2,4
Canadá	18,0		11,5	29,52	3,4
Japón	30,0		11,55	39,54	4,0
Suiza	8,5		14,47	21,17	3,1

a. Tipo general establecido por el gobierno central. b. Recargos sobre le tipo general. Por ejemplo en Francia hay un recargo para financiar la seguridad Social (Contribution de Solidarité), en Alemania para financiar la reunificación y en Bélgica para financiar el desempleo. Cuando el recargo es progresivo se da la cifra más alta (para empresas con beneficios por encima de 2.289.000 en el año 2010). c. establece el tipo regional más frecuente allí donde el impuesto está descentralizado. d. Dato del 2007.

Fuentes: OCDE y Elaboración propia

²³ Obviamente también puede deberse parcialmente a las deducciones.



El Cuadro 9 compara Impuesto de Sociedades en la CAPV con el vigente en algunos países de la OCDE. El cuadro contiene información sobre los tipos nominales y la recaudación del Impuesto de Sociedades.

El tipo impositivo en la CAPV, el 28% es algo superior al promedio de la UE15, pero se encuentra en la tendencia dominante que es el intervalo [28%-30%]. Los nuevos estados han optado por tipos más bajos y los cuatro relacionados en el Cuadro 9 tienen un tipo del 19%.

La recaudación del Impuesto de Sociedades está muy ligada a la coyuntura, y por tanto, los datos de recaudación deben interpretarse con cautela. En todo caso, **en el año 2008 la CAPV era (de los países analizados en el Cuadro 9) donde menos se recaudaba por el Impuesto de Sociedades. En promedio se recaudaba un 30% menos que en la UE15.** Dado que el tipo es similar al promedio, la baja recaudación pone de manifiesto la importancia de los incentivos que se dan y, probablemente, del fraude.

2.4.4. Impuestos Indirectos

El Cuadro 10 compara los impuestos indirectos de la CAPV con los de algunos países de la UE y la OCDE. La recaudación en la CAPV (a pesar de incluir un ajuste generoso por IVA) está 2,5 puntos por debajo de la media de la UE. De esta diferencia, un punto se debe al IVA, medio punto a los especiales y el resto a otros impuestos indirectos. Dentro de la UE, de hecho, sólo España tiene impuestos indirectos más bajos.

En buena medida las diferencias de recaudación se deben a diferencias de tipos. Como muestra el Cuadro 10, incluso tras el aumento del año 2010 los tipos del IVA en la CAPV y en España sigue estando 2,5 puntos por debajo del promedio de la UE. Es más, sólo el Reino Unido (17,5%) tiene un tipo algo menor que la CAPV y España (18%). En el otro extremo hay países como Dinamarca o Hungría cuyo IVA llega hasta el 25%.



Cuadro 10: Impuestos Indirectos en la OCDE y la CAPV: Tipos (2010) y Recaudación (2008)

	Recaudación			Tipos del IVA		Hidrocarburos ¹	Tabacos ²	
	Total	IVA	Especiales	General	reducidos		Fijo	ad val
Austria	11,6	7,8	2,4	20,0	10.0/12.0	0,470	29,39	42,00
Bélgica	11,0 ³	7,1 ³	2,2 ³	21,0	0.0/6.0/12.0	0,670	18,04	52,41
Dinamarca	15,6	10,1	4,3	25,0	0	0,476	75,25	13,61
Finlandia	12,9	8,3	3,3	22,0	0.0/8.0/13.0	0,628	16,16	50,00
Francia	10,5	7,3	2,2	19,6	2.1/5.5	0,671	8,36	58,00
Alemania	10,5	7,1	2,6	19,0	7	0,698	88,07	24,66
Grecia	14,4			19,0	4.5/9.0	0,425	7,37	53,83
Irlanda	10,5	6,8		21,0	0.0/4.8/13.5	0,439	149,87	17,78
Italia	10,5	5,9	2,0	20,0	0.0/4.0/10.0	0,672	7,39	58,50
Luxemburgo	10,9	6,6	3,9	15,0	3.0/6.0/12.0	0,470	15,65	47,44
Holanda	11,2 ³	7,5 ³	3,1 ³	19,0	6,0	0,748	79,40	20,52
Portugal	13,3	8,7	3,4	20,0	5.0/12.0	0,317	31,87	23,00
España	8,3	5,1	2,0	18,0	4.0/8.0	0,516	5,47	54,95
Suecia	13,1	9,6	2,7	25,0	0.0/6.0/12.0	0,543	21,46	39,20
Reino Unido	10,3	6,4	2,9	17,5	0.0/5.0	0,782	161,23	22,00
UE15	11,2	7,1	3,5	20,1		0,568	47,67	38,53
Rep. Checa	11,4	7,0	3,7	20,0	10,0	0,811		25,00
Hungría	14,9	7,9	3,2	25,0	18.0/5.0	0,846	57,46	27,50
Polonia	13,3 ³	8,2 ³	4,2 ³	22,0	0.0/7.0	0,398	18,14	31,30
Eslovaquia	10,7	6,9	0,3	19,0	10	0,901	63,95	23,00
UE19	11,5	7,2	3,3	20,4		0,604	47,47	36,04
País Vasco	9,0	6,2	2,8	18,0	4.0/8.0	0,516	5,47	54,95
Estados Unidos	4,6	2,1				0,105		
Canadá	7,5	4,2	1,5	5,0	0,0	0,198	64,61	n/a
Japón	5,1	2,5	1,8	5,0	-	0,405	659,73	0,00
Suiza	6,5	3,8	1,5	7,6	0.0/2.4/3.6	0,415	56,06	25,00

1. Gasolina sin plomo. 2. Cigarrillos. 3. 2007

Fuente: OCDE

El Cuadro 10 ilustra también la situación de los tipos de los especiales concretamente de Hidrocarburos y del Tabaco. En ambos casos los tipos aplicados en la CAPV y España están por debajo del promedio de la UE.

La conclusión es que tantos los tipos de los impuestos indirectos en la CAPV y España como la recaudación están significativamente por debajo del promedio de la UE.

2.4.5. Conclusión

Tanto en el IRPF como en el Impuesto sobre Sociedades los tipos impositivos en la CAPV están en torno a la media de la UE. Sin embargo, en el año 2008, la presión fiscal por estos impuestos estaba significativamente por debajo del promedio. Esta divergencia (tipos promedio, recaudación significativamente baja) se puede deber en parte a que la crisis recaudatoria del 2008 y 2009 ha sido muy importante en la CAPV. Sin embargo, también se debe, probamente, a la generosidad de las exenciones y deducciones y al fraude.

En los impuestos indirectos tanto los tipos como la recaudación están muy por debajo de la media de la UE. En realidad sólo España tiene una presión fiscal por impuestos indirectos más baja que la CAPV.

Tomando en cuenta el total de impuestos (sin cotizaciones) la presión fiscal de la CAPV resulta ser significativamente más baja que en el promedio de la UE. Simplemente, en términos de recaudación, los impuestos en la CAPV son más bajos que en casi todos los países de la UE. En el año 2008, por ejemplo, la presión fiscal en la CAPV (excluidas cotizaciones) era el 20,6% del PIB. Esto no sólo estaba por debajo de la media de la UE (el 26,2%) sino que era una de las más bajas de la UE. En muchos países de la UE la presión está en torno al 30% y en Dinamarca, el caso más extremo, supera el 48%. Incluso casi todos los nuevos Estados miembro (incluyendo Polonia, Hungría o Bulgaria) tienen una presión fiscal mayor que la CAPV.

Y cabe recordar que en la presión fiscal de la CAPV se incluyen unos ajustes generosos por IVA e impuestos directos concertados. De los seis puntos de diferencia



de presión fiscal como promedio, 2,5 son atribuibles al IRPF, 1 a Sociedades y 2,5 a los impuestos indirectos.

3. Los impuestos en la CAPV: características económicas

En esta sección se van a revisar en detalle la distribución entre contribuyentes de los dos impuestos directos básicos; el IRPF y Sociedades. Se analizará quien paga el impuesto, quien se beneficia de las deducciones y cuánto cuestan las deducciones. Los datos que se usan corresponden al ejercicio del 2006, último para el que se ha publicado información. La mayoría de lo que se dice es, sin embargo, extrapolable a otros ejercicios.

3.1. El IRPF en la CAPV

Para analizar quien paga el IRPF y quien se beneficia de las deducciones se comenzará revisando la composición de la base. A continuación se estudiará la progresividad del Impuesto y el coste y la distribución de las deducciones. Finalmente se revisan algunos elementos de la estructura actual del Impuesto como la dualización o el tratamiento de la inflación.

3.1.1. Estructura de la Base y rentas declaradas

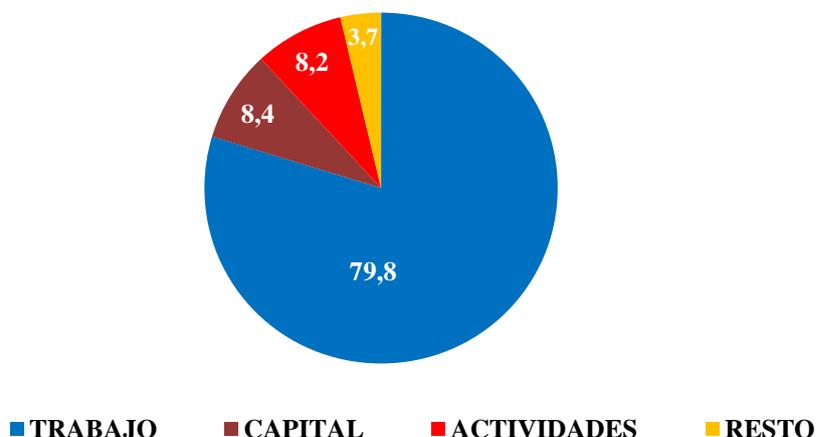
El IRPF es, en teoría un impuesto que grava de forma progresiva (esto es, con tipos medios crecientes) toda la renta de todos los contribuyentes. La práctica, sin embargo, dista mucho de la teoría. Tal y como muestran el Gráfico 6 y el cuadro 11, las rentas del trabajo suponen casi el 80% de la renta fiscalizada mientras que, obviamente las rentas del trabajo no representan el 80% de la renta generada en la economía²⁴. Si a las rentas del trabajo le añadimos las rentas del capital (esencialmente intereses, dividendos) se llega casi al 90% de la base. **Es decir que las rentas retenidas (trabajo, intereses y dividendos) son el 90% de las finalmente declaradas.**

²⁴ Las rentas del trabajo (remuneración asalariados menos cotizaciones) representan el 30% del PIB. Hay sin embargo muchas rentas no salariales que nos son gravable en el IRPF (por ejemplo los beneficios no distribuidos o la renta de no residentes) y hay rentas gravables no incluidas en el PIB (plusvalías). Para relaciona PIB y renta gravable es necesario un estudio específico sobre esta cuestión muchos más detallado del que aquí es posible.



La renta de actividades (que incluyen empresarios y profesionales) suponen sólo el 8,2% de la renta declarada. Es más, como muestra el cuadro 10, a lo largo del tiempo la participación de la renta de actividades ha ido disminuyendo su participación en la base. Así, mientras que en el año 2000 las actividades suponían el 9,4% de la renta declarada, en el 2006 (último año para el que hay datos) la participación de las actividades había descendido al 7%. El resultado ha sido que cada vez se declaran más euros del trabajo por cada euro de actividades. En el 2000 se declaraban 8,4 euros del trabajo por cada euro de actividades y en el 2006 se declaraban ya 11,1 euros.

Gráfico 6 Distribución de la Renta Declarada en el IRPF (promedio 2000-06)



Cuadro 11: Estructura de la Renta Declarada en el IRPF de la CAPV (2000-06)

	Trabajo (A)	Capital	Actividades (B)	Resto	Total	A/B
2000	78,8	8,0	9,4	3,8	100	8,4
2001	79,5	8,7	8,8	3,0	100	9,1
2002	80,5	8,7	8,4	2,4	100	9,5
2003	80,7	8,2	8,1	2,9	100	9,9
2004	80,6	8,1	7,9	3,4	100	10,2
2005	80,4	8,3	7,5	3,8	100	10,7
2006	77,7	8,7	7,0	6,6	100	11,1
promedio	79,8	8,4	8,2	3,7	100	9,8

Fuente: Elaboración a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca (diversos años)

El aumento de la participación del trabajo en la base puede deberse a que el periodo 2000-2006 fue un periodo de creación intensa de empleo. Para abstraer de este efecto de creación de empleo, el Cuadro 12 analiza los rendimientos per capita declarados por trabajadores y quienes realizan actividades. El cuadro pone de manifiesto



que **autónomos, empresarios y profesionales declaran, per cápita, un 40% menos que los asalariados. Peor aún el porcentaje ha ido decreciendo a en los últimos años.** Así, mientras que en el 2000 declaraban un 33,5% menos, en el 2006 la cifra había aumentado al 39,5%. Esto es difícilmente creíble porque nadie asumiría los costes asociados al autoempleo si los rendimientos fueran más bajos que los de un asalariado (que asume riesgos mucho menores).

Cuadro 12: Rendimientos Medios Declarados en el IRPF de la CAPV (2000-06)

	Trabajo (A)	Actividades (B)	(A-B)*100/A
2000	16448	10937	-33,5
2001	17115	11115	-35,1
2002	17702	11454	-35,3
2003	18315	11727	-36,0
2004	18990	12013	-36,7
2005	19778	12274	-37,9
2006	20643	12492	-39,5
promedio	18427	11716	-36,4

Fuente: Elaboración a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca (diversos años)

El hecho de que las rentas retenidas son el 90% de la renta finalmente declarada y gravada en el IRPF, junto con que los autónomos declaran rendimientos que, por bajos, son difícilmente creíbles sugiere que en el IRPF hay niveles muy elevados de fraude y que las rentas más altas escapan del impuesto.

El resultado final es que el IRPF, lejos de su objetivo inicial de gravar todas las rentas de forma progresiva se ha convertido en un impuesto que grava de forma progresiva las rentas del trabajo. En el camino se ha convertido en un impuesto que redistribuye renta, no de los ricos a los pobres, sino de las clases medias altas a las clases medias y bajas.

3.1.2 Progresividad del IRPF

El IRPF está diseñado para ser un impuesto redistributivo. Para ello el tipo medio debe ser creciente. Esto es, los ricos deben pagar en impuestos un porcentaje mayor de su renta. El Cuadro 13 explora la progresividad del IRPF tomando como referencia el año 2006 (el último para el que hay datos disponibles). En este cuadro la



población está agrupada en decilas²⁵ y se determina qué porcentaje de la renta declarada (base imponible) y de los impuestos pagados (cuota líquida) tiene cada decila. Además se determina el tipo medio al que está gravada cada decila.

Si el IRPF fuera proporcional cada decila pagaría un porcentaje de los impuestos igual a su participación en la renta declarada. La progresividad queda reflejada por tanto en que las decilas más altas tienen un porcentaje mayor en los impuestos que en la renta. Tal y como muestra el cuadro 12, en el IRPF el 20% más rico de los declarantes (decilas 9 y 10) financia la progresividad que beneficia (en diferente medida) al 70% restante de la población (las seis primeras decilas).

Cuadro 13: Distribución por Decilas de la Base, la Cuota y Tipos Medios Efectivos en el IRPF de la CAPV, 2006

Decila	Declaraciones	Base Imponible	Cota Líquida	Diferencia	Tipo Medio Efectivo
1	10	0,8	0,0	-0,8	0,2
2	10	3,1	0,3	-2,8	1,5
3	10	4,6	1,2	-3,4	4,0
4	10	6,1	2,8	-3,3	7,0
5	10	7,2	4,4	-2,9	9,3
6	10	8,5	6,3	-2,2	11,5
7	10	9,9	8,5	-1,4	13,3
8	10	12,0	11,7	-0,3	15,1
9	10	14,9	16,8	2,0	17,4
10 ¹	10	32,9	47,9	15,0	22,4
TOTAL	1080943	24921950	3837707		15,4
Pro memoria					
		23,4	34,7	11,3	23,6
		12,4	18,2	5,8	23,9

1. Más de 34.800 euros. 2. Más de 54.000 euros. 3. Más de 90.000 euros

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca, OCT

La progresividad efectiva del impuesto se ve de forma clara analizando la evolución los tipos medios. Tal y como muestra el Cuadro 13, **el tipo medio es mayor cuanto más crece la renta. El tipo medio global (el que pagarían todos si el impuesto fuera proporcional) es el 15,4%**²⁶. Las dos últimas decilas (las que

²⁵ Las decilas agrupan a la población por niveles de renta. La primera decila incluye al 10% más pobre de la población. La segunda decila al segundo 10% más pobre y así sucesivamente. La décima decila incluye al 10% más rico de la población.

²⁶ En los últimos años el tipo medio global siempre ha estado en torno al 15%.



financian la redistribución) pagan más de ese tipo medio global para que las siete primeras (las que se benefician de la progresividad) paguen menos.

El Cuadro 13 muestra que el 10% que más declara (aquellos con una base de más de 34.800 euros en el año 2006) paga casi el 50% de lo que se recauda por el IRPF. Por otro lado, el 5% más rico de la población (los que en el 2006 ganaban más de 54.000 euros) aportan casi el 35% de lo que se recauda. Y el 1,2% más rico (los que ganan más de 90.000 euros) casi el 6%. **Cualquier aumento del IRPF sobre los ricos impondrá, por tanto, cargas sobre quien ya, como grupo, está pagando una parte esencial del IRPF. El problema es aún mayor porque, como ya se ha señalado, debido al fraude quienes más declaran no son necesariamente los más ricos de la sociedad.**

Más aún, aumentar os tipos marginales sobre los contribuyentes más ricos tiene un efecto recaudatorio pequeño. Por ejemplo, en el año 2006 un aumento de dos puntos en el tipo marginal máximo aplicado a los más ricos (los que ganaban más de 90.000 euros) apenas habría aumentado la recaudación en un 1%. Aumentarlo a todo los que ganaban más de 55.000 euros hubiera aumentado la recaudación sólo un poco más, el 1,3%²⁷.

3.1.3. Deducciones en el IRPF: Coste y Progresividad

El IRPF tiene muchas deducciones. El Cuadro 14 recoge el coste recaudatorio de las deducciones más importantes en el año 2006. El cuadro incluye también una estimación de lo que hubiera costado la deducción de los 400 euros (llamada formalmente, por razones que escapan de cualquier explicación racional, Deducción para incentivar la actividad económica).

Hay que apresurarse a señalar que algunas deducciones incluidas en el Cuadro 14 están justificadas conceptualmente (las deducciones familiares y personales,

²⁷ La dualidad del impuesto (que no se aplicaba en el 2006) reduce los impuestos sobre las rentas del capital. Como las rentas del capital son (porcentualmente) más importantes para los ricos, el impacto recaudatorio de los aumentos en los tipos marginales de las rentas elevadas será algo menos que el señalado en el texto. No hay, sin embargo, datos para aproximarlos.



tributación conjunta y la deducción para evitar la doble imposición) mientras que el resto tiene una justificación, como poco, cuestionable:

a) **Bonificación de los Rendimientos del Trabajo.** La justificación conceptual de esta deducción es, como poco, cuestionable. Si esta deducción fuera una compensación por los gastos en los que incurre un trabajador, debería ser creciente con la renta porque es natural suponer que quien más gana tiene más gastos. Sin embargo, esto no es así y en la práctica la deducción es decreciente con las rentas del trabajo. Además, no tendría sentido una deducción *universal* de este tipo para compensar los gastos de obtención de rentas del trabajo, ya que la deducción sería la misma para quien incurre en gastos elevados como para quien no tiene ningún gasto. Esto sugiere que, ciertamente, la bonificación de los rendimientos del trabajo no puede justificarse como compensación de los gastos de obtener rentas del trabajo dependiente.

Cuadro 14: Coste de las Deducciones en el IRPF, 2006

	Millones de euros	% cuota	% PIB
Bonificación de los Rendimientos del Trabajo¹	754,9	19,7	1,16
Planes de pensiones	387,8	10,1	0,60
Tributación conjunta	257,9	6,7	0,40
Familiares y Personales	390,7	10,2	0,60
Vivienda	449,5	11,7	0,69
Doble Imposición²	304,4	7,9	0,47
Otras	42,7	1,1	0,07
TOTAL	2587,9	67,4	3,98
pro memoria			
Deducción 400 euros³	357,9	9,3	0,55

1. Según lo estimado en presupuesto de gastos fiscales. 2. Deducción eliminada parcialmente tras la introducción del impuesto dual. 3. No existía en el 2007. Se ha estimado a efectos comparativos.

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca, OCT

Alternativamente, se podría pensar que es un instrumento para aumentar la progresividad del IRPF. Pero la progresividad se establece en la escala de tipos, no mediante deducciones en la base para quienes tienen rendimientos del trabajo.

Dado lo anterior, parece que en **realidad esta deducción no es más que una compensación a los rendimientos del trabajo por el fraude que hay en los no salariales. A esta compensación se le ha añadido, además, un componente**



progresivo. Esta compensación es, sin embargo, cara y en el año 2006 costó más de 750 millones de euros, equivalentes al 20% de la cuota.

b) Deducción por planes de pensiones. La deducción por planes de pensiones es bastante sorprendente. Se puede pensar que se justifica para que la gente adquiera planes complementarios que complementen las pensiones públicas. Sin embargo, a fecha de hoy las pensiones públicas son bastante elevadas y sustituyen más del 90% del último salario cobrado por el trabajador. En este contexto no se necesitan pensiones privadas complementarias.

Siendo esto cierto se puede argumentar que la acumulación de pensiones privadas (gracias a estos incentivos) permitirá que en el futuro se puedan reducir las públicas sin grandes conflictos sociales porque la mayoría de la población tendrá pensiones privadas. Este razonamiento es doblemente falso. Por un lado, la mayoría de la población no está acumulando un capital significativo en pensiones privadas. Sólo las rentas más elevadas lo hacen y, generalmente, por razones fiscales.

Por otro lado, contrariamente a lo que se ha afirmado muchas veces, las pensiones privadas o son poco rentables (si se invierten en renta fija) o conllevan asumir grandes riesgos individuales y colectivos (si se invierten en bolsa). En realidad la experiencia reciente con los planes privados de pensiones (cuya rentabilidad real incluso a medio y largo plazo es negativa) pone claramente de manifiesto que no son demasiado rentables y que, ciertamente, con inadecuados para sostener un sistema de pensiones.

A los problemas conceptuales de los planes privados de pensiones hay que añadir los de su coste. Como muestra el Cuadro 14, en el año 2006 fue de casi 400 millones de euros, equivalentes a un 10% de la recaudación del IRPF. De hecho, este coste fiscal es más del 30% de lo dedicado a planes de pensiones. Por tanto con esta deducción el Sector Público está pagando el 30% de las pensiones privadas de los ricos²⁸.

²⁸ Con la normativa actual, el ahorro fiscal es sólo un diferimiento de impuestos porque la renta que no tributa hoy tributará cuando se cobren las pensiones o se rescate el capital del fondo. Sin embargo incluso como diferimiento habría un ahorro fiscal importante. Además, es poco probable que la misma normativa siga vigente dentro de 20 años, especialmente si muchos contribuyentes han acumulado planes de pensiones significativos.



c) Deducción vivienda. Existe un amplio consenso en que la deducción por vivienda, lejos de abaratar el coste de comprar una casa lo deja inalterado o, incluso, lo encarece. La razón es que el incentivo se acaba trasladando a los constructores vía precios más altos de las viviendas. Además, no está claro que la ayuda fiscal deba darse a todas las familias, independientemente de cuál sea su renta. **No es por tanto sorprendente que, para viviendas adquiridas a partir del 1 de enero del 2001, el Estado vaya a eliminar esta deducción.**

El coste de esta deducción en el 2006 fue de casi 450 millones de euros, equivalentes a casi el 12% de lo recaudado por el IRPF.

d) Deducción de 400 euros. Esta deducción fue introducida por razones clientelistas y carece de cualquier justificación conceptual. **Su coste es de casi el 10% de lo recaudado.**

e) Otras deducciones

Las restantes deducciones detalladas en el Cuadro 14 están justificadas por razones conceptuales. Las deducciones familiares y personales ajustan el impuesto a las características de la unidad contribuyente. Su coste es de casi 400 millones de euros, equivalentes al 10% de la recaudación. La deducción por tributación conjunta igual los mínimos exentos de familias en las que trabaje un cónyuge o los dos. Su coste es de casi 260 millones de euros equivalentes a casi el 7% de la cuota. Finalmente está deducción para corregir la doble imposición (internacional y por dividendos). Su coste más de 300 millones de euros, equivalentes a casi el 8% de lo recaudado.

Tomando todo en cuenta, las deducciones equivalieron a casi un 70% de lo recaudado. De total de las deducciones, sólo el 35% tenían una justificación conceptual clara.



Tras analizar el coste de las deducciones el Cuadro 15 se ocupa de su distribución por decilas. Esto es, de si las deducciones benefician más a los ricos o a los pobres.

Como muestra este cuadro, **la deducción por pensiones es altamente regresiva**. El 20% más rico de la población obtiene casi el 65% de los ahorros fiscales mientras que su participación en la renta no llega al del 50%. En el otro extremo, el 50% más pobre de la población tiene el 22% de la renta y apenas obtiene el 13% de los ahorros fiscales.

La **deducción por mecenazgo es también regresiva**. Aunque su coste total sea muy bajo, apenas 14 millones de euros en el 2006, esto no evita que introduzca un elemento de inequidad en el impuesto a cambio de, probablemente, nada porque es dudoso que alguien haga donaciones por el ahorro fiscal asociado.

Cuadro 15: Distribución por Decilas de las Deducciones en el IRPF de la CAPV, 2006

Decila	Base Imp.	Familiares y Person.	Vivienda Habitual	Arrendamiento vivienda	Mecenazgo	Doble imposición	Pensiones ¹	Tributación Conjunta ¹
1	0,8	11,0	0,8	2,7	1,3	0,1	0	0
2	3,1	9,3	3,2	6,7	2,6	0,3	1,6	6,4
3	4,6	9,9	6,4	7,5	3,5	0,8	2,8	10,0
4	6,1	9,8	9,0	8,1	4,3	1,4	3,6	10,7
5	7,2	9,4	10,1	8,1	4,9	1,7	4,9	11,5
6	8,5	9,2	11,1	8,6	6,0	2,3	6,3	11,7
7	9,9	9,3	12,8	9,8	7,4	3,2	7,9	11,0
8	12,0	9,7	14,1	11,2	10,0	4,6	10,3	10,8
9	14,9	10,4	13,6	14,3	14,4	8,6	16,8	11,9
10	32,9	11,9	18,8	23,0	45,6	77,0	45,8	16,0
TOTAL		390,7	449,5	18,1	14,9	304,4	387,8	257,9

1. Estimación del coste en cuota de la deducción en base.

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca, OCT

La **deducción por doble imposición** (que ya no existe) era la más regresiva pero era una deducción técnica justa que **no debía valorarse por sus implicaciones distributivas**.



La deducción por vivienda favorece a las clases medias (que son quienes tienen más deducción relativa que renta relativa). Esto sin embargo es natural porque las rentas más bajas tienen problemas para comprar viviendas y, probablemente, las rentas altas dedican a comprar vivienda un porcentaje de su renta menor que el de las rentas medias.

Las deducciones por tributación conjunta y familiares son casi uniformes por tramos (y por tanto regresivas). La primera, no obstante, cae en la primera decila (quizá porque hay muchos solteros) y aumenta en la última (quizá las mujeres de los ricos no trabajan). Finalmente **la deducción por arrendamientos es progresiva**, ya que las seis decilas más bajas participan más en esta deducción que en la renta.

3.1.4. Las rentas exentas

El IRPF exime de tributación diferentes rentas. Entre ellas, las plusvalías en la vivienda propia si se reinvierte, premios de determinados juegos de azar, determinadas ayudas de la unión europea, prestaciones por desempleo (en forma de capital), ciertas indemnizaciones de los seguros etc. el coste de estas exenciones no es despreciable. Por ejemplo en el año 2007 la exención por reinversión de la vivienda costó 131 millones, y en el año 2010 casi 54 millones.

Con todo, lo más importantes es la inequidad que crean. Por ejemplo no está claro por qué quien realiza una plusvalía de 2 millones de euros al vender una casa e invertirlo en otra no tiene que pagar impuestos, pero quien realiza una plusvalía de 2 millones vendiendo acciones y comprando una casa, sí tiene que pagar. De hecho no está claro por qué quien paga una casa con una plusvalía no debe pagar pero quien la paga trabajando sí. Es más, durante mucho tiempo ha favorecido y, si no se cambia en el futuro volverá a favorecer, una especie de juego de la pirámide en el que la gente va comprando cada vez casas más caras. El resultado es que quienes acceden a una casa por primera vez (la base de la pirámide) tienen que pagar por ella cantidades muy elevadas.

Lo mismo es aplicable a quien obtiene premios (de lotería o científicos) o a quien obtiene indemnizaciones. No hay ninguna razón por la que quien gana la renta



trabajando pague impuestos, pero quien la obtiene como premio o como pago por ser despedido no.

Tampoco es razonable que no tributen las prestaciones que se cobren en forma de pago único. Si la justificación es, por ejemplo, ayudar a un parado a crear empleo entonces todos los que creen su propio empleo (o lo mantengan) deberían tener una bonificación fiscal equivalente.

3.1.5. La dualidad del impuesto

En el año 2007 se hizo un cambio esencial en la estructura del impuesto. Se abandonó la idea de impuesto global sobre la renta (impuesto que grava de forma progresiva toda la renta del contribuyente) y en su lugar se estableció un impuesto dual que grava de forma separada las rentas del capital y las restantes rentas. Las rentas no del capital se gravan según una escala progresiva de tipos que van desde el 23% al 45%. Las rentas del capital se gravan a un tipo proporcional que es incluso inferior al mínimo la que están gravadas las rentas del trabajo. Hasta el año 2010 el tipo ha sido el 18% y a partir del año 2011 será el 20%.

Desde la perspectiva de la eficiencia las ganancias del impuesto dual son, como poco, cuestionables²⁹. Cuando se introdujo se justificó argumentado que era neutral al ahorro³⁰ (por su proporcionalidad y gravar igual todos los rendimientos) y que evitaba la deslocalización del capital (por establecer tipos bajos). El argumento de la neutralidad es falso porque el impuesto sigue distorsionando las decisiones de inversión porque dista de tratar igual a todos los productos. Así, prima a los intereses frente a los dividendos, sigue habiendo rendimientos exentos, inversiones bonificadas, tratamientos ad hoc (rentas temporales o vitalicias), se favorece la inversión vía gestoras de fondos frente a la inversión directa, etc. Más importante, **para lograr la neutralidad no es necesario sacar los rendimientos del ahorro de la base imponible y sustraerlos de la progresividad del impuesto.**

²⁹ Véase la sección 5.1 para detalles adicionales.

³⁰ Esto significa que grava igual todos los usos del ahorro (dividendos, acciones, plusvalías, activos financieros, etc). Como todos los usos están gravados igual, se invertirá por razones económicas (duden la rentabilidad es más lata) y no fiscales (donde los impuestos son más bajos).



Tampoco cabe justificar el impuesto dual como un instrumento para evitar la deslocalización del capital. Reducir los impuestos no es ni la única forma de evitar deslocalizaciones del capital ni, probablemente, la más efectiva. De hecho, a no ser que el tipo fuera cero, la efectividad de estas reducciones será escasa. Además, si el precio de acabar con algunas deslocalizaciones es socavar la naturaleza del impuesto, para muchos puede ser un precio inaceptable.

Frente a estas dudosas ganancias, el impuesto dual quiebra la naturaleza del IRPF y legalmente casi lo convierte en un impuesto sobre las rentas del trabajo. No es sólo que el trabajo sea la parte esencial de la base sino que, además, está gravado a tipos más altos. Más aún, como las rentas altas obtienen (porcentualmente) más ingresos del capital que las bajas, el que los rendimientos del capital pasen a tributar al 18% beneficiará básicamente a las rentas altas. Si un contribuyente que gana 100.000 euros cobra unos rendimientos del capital adicionales, pagará el 18%.

Pero si un contribuyente que gana 14.000 euros hace unas horas extras en el trabajo, tendrá que pagar el 28%. Finalmente, el impuesto dual abre nuevas vías de elusión, porque los contribuyentes que puedan transformar rentas del trabajo en rentas del capital (profesionales, empresarios, etc.) lograrán ahorros fiscales considerables.

3.1.6. Otras cuestiones

Otras características del IRPF actual que merece la pena resaltar son:

a) El IRPF no hace ajustes automáticos por la inflación. La inflación hace que los contribuyentes salten a tramos superiores de renta. Como el impuesto es progresivo con la misma renta real acaban pagando más impuestos reales. O por ponerlo de otra forma los impuestos siempre crecen por encima de la inflación. Aumentar los impuestos reales de un contribuyente sin que aumente su renta real es una forma tramposa de aumentar la recaudación y deslegitima a quien lo hace. La forma de evitarlo sería, obviamente, indiciar por ley el IRPF. Esto es, que los tramos de base y las deducciones aumentaran por ley a la misma tasa que la inflación.



b) El IRPF permite la elusión vía SICAV y otras vías. Recientemente se ha modificado la tributación de las SICAV en el Impuesto de Sociedades. Esto sin embargo es un cambio inútil porque simplemente radicando la SICAV fuera de la CAPV se puede seguir disfrutando de impuestos bajos en Sociedades y de diferimiento de la tributación en el IRPF.

3.1.7. Evaluación global

Formalmente el IRPF de la CAPV es un impuesto progresivo sobre todas las rentas. En la práctica, debido al fraude, el impuesto es poco más que un impuesto progresivo sobre la rentas del trabajo. Esto es que redistribuye las rentas de las clases medias altas, hacia las clases medias y bajas.

La inequidad del impuesto se ve aumentada por la exención de algunas rentas, la existencia de deducciones cuestionables, la ausencia de indicación de la escala de tipos, la existencia de algunas vías de elusión y, desde el año 2007, por la dualización del impuesto.

Hay quien cree ver ganancias de eficiencia o incluso de equidad en estas inequidades de pago. Pero la realidad es que las ganancias son dudosas y los costes financieros y de equidad son claros.

La deducción por planes de pensiones ejemplifica bien estos problemas. Esta deducción tiene un coste de casi el 10% de la recaudación y no sirve ni para compensar las pensiones públicas (que por elevada no necesitan ser compensadas) ni facilita en el futuro una reducción de las pensiones públicas (porque la mayoría de la población ni puede ni quiere acumular pensiones privadas significativas y porque la rentabilidad es baja y el riesgo alto).

En todo caso, el IRPF se ha querido utilizar para lograr fines (incentivadores o de equidad) que nunca deberían buscarse a través de este impuesto, y eso explica muchos de esos problemas.

3.2. El impuesto de Sociedades en la CAPV



En la sección 2.3.3. se ha analizado la recaudación del Impuesto de Sociedades en términos de caja, definiendo lo recaudado como la cuota diferencial más una imputación ad hoc de parte los retenido sobre los rendimientos de las rentas del capital. Este componente imputado desvirtúa, al menos parcialmente, las comparaciones. En esta sección se hará un análisis del IS en la CAPV tomando como indicador la Cuota Efectiva del impuesto. Esto es, los impuestos que efectivamente pagan las empresas cada año.

El cuadro 16 detalla la evolución de la recaudación en los tres TT.HH. en la CAPV y en Territorio Común. Este cuadro confirma lo ya avanzado por el Gráfico 5, y muestra que la recaudación en la CAPV está entre uno y dos puntos del PIB por debajo de la recaudación en Territorio Común. La mayor parte de esta diferencia (aunque no toda) está en la cuantía de los incentivos fiscales.

Cuadro 16: Cuota Líquida del IS (en porcentaje del PIB) (2002-06)

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV (A)	Territorio Común (B)	B - A
2002	1,9	2,4	2,2	2,3	3,2	1,0
2003	2,0	2,6	2,2	2,4	3,6	1,2
2004	2,3	3,3	2,4	2,8	3,9	1,1
2005	3,4	3,2	2,6	3,1	4,2	1,1
2006	3,6	3,4	2,9	3,2	5,2	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas de Recaudación e INE (para el PIB)

El cuadro 17 analiza el coste de los incentivos fiscales que se materializan en deducciones de la cuota³¹. Este cuadro muestra que en el promedio del periodo 2002-2006 cada año los **incentivos fiscales supusieron el 0,74 del PIB e hicieron perder casi el 30% de la recaudación por le IS. En euros esto supuso una reducción anual promedio de casi 400 millones de euros. Por tanto sólo durante estos cinco años las empresas recibieron como incentivos 2.000 millones de euros. Y a esto hay que sumar lo que reciben por vías fiscales (deducciones en base o reducciones de tipos) o y no fiscales (subvenciones y ayudas).**

³¹ Hay beneficios fiscales como la exención por reinversión o la libertad de amortización que se traducen en minoraciones de la base (véase el Cuadro 18).



Para poner el coste de los incentivos vascos en perspectiva, basta recordar que su coste anual promedio es lo que se recaudaba por el Impuesto sobre el Tabaco o casi la mitad de lo que se recauda por Hidrocarburos³². En Territorio Común los costes son muchos más bajos. Apenas el 0,42% del PIB equivalentes a poco más del 10% de la recaudación.

Cuadro 17: Tipos Efectivos e incentivos en el IS (2002-06)

	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
A. Tipo nominal¹						
CAPV	31,2	30,5	30,5	29,9	29,4	30,3
TC	32,5	32,2	32,3	31,8	31,9	32,2
Diferencia	-1,3	-1,8	-1,7	-1,9	-2,5	-1,8
B. Deducción por doble imposición de dividendos²						
CAPV	8,2	9,7	7,7	7,5	8,1	8,3
TC	7,3	5,1	5,7	6,3	6,6	6,2
Diferencia	0,9	4,6	2,1	1,2	1,5	2,1
C. Deducciones incentivadoras y bonificaciones²						
CAPV	5,5	4,5	5,3	4,2	4,2	4,7
TC	1,1	2,7	2,6	2,4	3,0	2,4
Diferencia	4,4	1,8	2,7	1,8	1,1	2,4
D. Tipo efectivo (A-B-C)						
CAPV	17,5	16,2	17,5	18,3	17,1	17,3
TC	24,1	24,4	24,1	23,1	22,3	23,6
Diferencia	-6,7	-8,2	-6,6	-4,8	-5,2	-6,3
E. Costes de los incentivos (en porcentaje de la recaudación) (C*100/D)						
CAPV	31,6	27,8	30,3	22,7	24,3	27,3
TC	4,6	11,1	10,7	10,4	13,6	10,1
Diferencia	27,0	16,6	19,6	12,3	10,7	17,2
E. Costes de los incentivos (en porcentaje de la recaudación) (C*100/D)						
CAPV	331	324	458	398	488	400
TC	1087	3097	3508	3951	6913	3711
F. Costes de los incentivos (en porcentaje del PIB)						
CAPV	0,72	0,66	0,86	0,70	0,79	0,74
TC	0,15	0,40	0,42	0,43	0,70	0,42
Diferencia	0,57	0,26	0,44	0,26	0,09	0,32

1. Cuota íntegra en porcentaje de base liquidable. 2. En porcentaje de la Base Liquidable

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales del OCT y de la memoria de la Administración Tributaria.

Los incentivos fiscales no son los únicos gastos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades. Además hay otras bonificaciones generales o específicas para algún sector que se instrumentan mediante bonificaciones en la base o reducciones de tipos. Estos gastos fiscales incluyen la exención por reinversión, la libertad de amortización, la

³² Véase Cuadro 1.



amortización acelerada y los tipos reducidos (pymes, cooperativas, etc)³³. Cuantificar el coste de estas medias es complicado porque la única fuente disponible son unas estimaciones no muy precisas (y más o menos fiables) de gastos fiscales de las propias Diputaciones.

El cuadro 18 recoge las previsiones de gastos fiscales para el año 2010. Este cuadro dice que las deducciones por incentivos a la inversión suponen sólo el 55% de las bonificaciones del impuesto. La exención por reinversión supone un 16,5%, las minoraciones de tipos un 13,2% y los ajustes al resultado contable un 10,1% adicional.

Cuadro 18:
Presupuestos de Gastos Fiscales en el Impuesto de Sociedades (2010)

	mill. Euros	% Recaudación
Ajustes en el Resultado Contable	57,6	3,6
Exención por reinversión	93,9	5,9
Libertad de amortización y amortización acelerada	14,2	0,9
Otros ajustes	0,1	0,0
Tipos impositivos	75,4	4,7
Pymes	44,4	2,8
Cooperativas	11,3	0,7
Sociedades de Inversión mobiliaria	1,0	0,1
Otros tipos especiales	1,7	0,1
Bonificaciones	15,7	1,0
Cooperativas	4,8	0,3
Otras	1,1	0,1
Incentivos a la Inversión	311,7	19,5
Deducciones con límite	112,9	7,1
Deducciones sin límite	40,7	2,5
TOTAL	568,5	35,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Gastos Fiscales de las Diputaciones.

³³ Véase el Cuadro 4 para detalles adicionales.



Gráfico 7: Distribución del Impuesto de Sociedades en la CAPV

BIZKAIA (2006)

Número de Declarantes: 33.110

**Con Base Liquidable positiva: 13.466
(40,7%)**

**Cuota efectiva positiva: 11.355 (34,3%)
(tme: 16,5%)**

Entre 434 empresas, el 3,82% del total, pagan casi el 45% de la cuota

Entre 1.529 empresas (el 14% de las declarantes), pagan más del 77% de la cuota efectiva (lo que se recauda)

Tributan bajo normativa común poco más del 3% de las sociedades que aportan más del 20% de la Base Liquidable y algo más del 25% de la cuota

GIPUZKOA (2007)

Número de Declarantes: 22.961

**Con Base Liquidable positiva: 10.266
(44,7%)**

**Cuota efectiva positiva
(tme: 14,5%)**

Entre 90 empresas (0,4%) pagan casi el 45% del impuesto

Entre 850 empresas (3,7%) pagan casi el 85% del impuesto

Tributan bajo normativa común algo más del 4% de las sociedades, que suponen casi el 12% de la Base Liquidable el 18% de la cuota



Según la estimación de las diputaciones, el total de gastos fiscales en el año 2010 es de casi 600 millones de euros³⁴, equivalentes a más del 35% de lo recaudado por el impuesto. Esta reducción de impuestos a las empresas es similar a lo que se gasta el Gobierno Vasco en el año 2010 en, por ejemplo, policía autónoma o políticas de protección social (inclusión social, política familiar, servicios sociales, etc). Es también similar al gasto del Gobierno Vasco en infraestructura y transportes y es casi el triple de lo que se gasta en investigación.

Hasta el momento se ha analizado el nivel del Impuesto sobre Sociedades. Para ver las características económicas de este impuesto es conveniente analizar su distribución entre empresas. El Gráfico 7 explora esta cuestión para el País Vasco³⁵. Este gráfico pone de manifiesto que en el País Vasco, al igual que en el resto de España³⁶, el IS es un impuesto que esencialmente pagan las grandes empresas. El resto de las empresas paga entre poco y nada. Por ejemplo, en Bizkaia en el año 2006 había 33.000 declarantes por el IS. De ellas sólo tenían base positiva el 40,7% y pagaban (cuota positiva) algo el 34,3%. El tipo medio efectivo de las empresas que pagaban algo era el 16,5%, lejos del 32,5% vigente³⁷. Quizá lo que pueda parecer más sorprendente es que entre sólo 434 empresas (de las 33.000 iniciales) pagaban el 45% de todo lo que se recaudaba. Si aumentamos a 1529 empresas, se llega hasta casi el 80% de la recaudación. Es decir que si de las 33.000 empresas iniciales nos olvidáramos de casi 31.500 seguiríamos recaudando casi el 80% de lo que se recauda ahora.

Las causas por las que muchas empresas pagan poco por el IS con múltiples pero muchas de ellas tienen que ver con la elusión, la evasión y una normativa permisiva. En Gipuzkoa ocurre algo parecido y, al final, entre sólo 90 empresas de las casi 23.000 que presentan declaración, pagan el 45% de lo recaudado por este impuesto. De casi 23.000

³⁴ A la vista de los resultados del Cuadro 16, esta cifra parece baja. Quizá se deba a que el año 2010 es un año de recesión y se prevé poca inversión que se acoja a los incentivos existentes.

³⁵ Se analizan los casos de Bizkaia y Gipuzkoa porque no existen datos comparables para Alava. En realidad este Territorio no publica casi ninguna información fiscal.

³⁶ Los datos del Estado son incluso más extremos. Por ejemplo en el año 2006 declararon por el impuesto 1.350.000 empresas. Sin embargo, entre sólo 142 empresas (que facturaban más de 10000 mill €) pagaron más del 31% de la CL (0,01% del total de empresas) Entre 1.631 empresas (0,1% del total) pagaron más del 50% de la CL. Entre 18.651 empresas (1,4% del total) pagan casi el 70% de la CL. El 70% de la CL. El 70% de las Empresas pagaron menos de 17.000 euros de CL.

³⁷ Como muestra el Cuadro 17, parte de la diferencia entre el tipo nominal y el efectivo de debe a la deducción para evitar la doble imposición de los rendimientos del capital. Esta deducción es una compensación legítima por los impuestos ya pagados por esos rendimientos del capital en la fuente.



empresas declarantes lo mismo y también en el resto de España donde, si cabe, la cosa es más acentuada. En Territorio Común hay 1.350.000 de empresas declarantes. Entre solo 142 empresas pagan el 30% de lo recaudado por el IS y entre 1.600 empresas, pagan la mitad de lo recaudado.

Dado lo anterior, cuando los empresarios se quejan del impuesto IS quizá convenga recordarles que la mayoría de ellos paga entre poco y nada por este impuesto.

En suma, el Impuesto de Sociedades en la CAPV está plagado de incentivos que cuestan no menos de un tercio de su recaudación. La efectividad de estos incentivos es, como poco dudosa y su coste muy elevado.

Por otro lado, debido al escaso control del Impuesto, la mayoría de las empresas pagan entre poco y nada por Sociedades. Y, además, muchos pequeños empresarios utilizan la falta de control y la normativa vigente para cargar gastos personales a la empresa y así evitar el pago del IRPF.

4. La cuestión del Fraude

Probablemente el problema más importante que tiene el sistema fiscal vasco es el fraude fiscal. El fraude fiscal ha sido un problema largamente ignorado porque había un margen recaudatorio amplio con los contribuyentes controlados (fundamentalmente asalariados) y porque de esta forma se evitaba enfrentarse a grupos de interés con un peso económico y social sustantivo. Esto incluye a las instituciones financieras, las asociaciones empresariales y las rentas elevadas.

El coste de esta inacción ha sido una pérdida recaudatoria y una inequidad radical del sistema fiscal. Y en el camino, las Haciendas Forales se han dejado buena parte de la legitimidad para exigir los impuestos a quienes no pueden evadirlos.

La inequidad del fraude debería, por si sola, ser suficiente para hacerla una prioridad. Sin embargo incluso dejando al margen cuestiones de equidad, reducir el



fraude es una necesidad para poder hacer frente a las necesidades financieras de medio y largo plazo del Sector Público Vasco. No se trata ya de que reducir el fraude vaya a dar ingresos adicionales sino de que quienes pagan (asalariados) no van a aceptar muchos más impuestos adicionales mientras otra parte de la sociedad (no asalariados) permanece con niveles de tributación muy bajos.

4.1. Implicaciones del Fraude

El fraude no sólo supone una merma recaudatoria sustancial sino, que más allá de esto, afecta a la justificación del sistema fiscal, la capacidad de aumentar los impuestos e incluso, resta cualquier legitimidad al Estado para aumentar los impuestos.

a) Reduce la recaudación. Obviamente, el fraude hace que se recaude menos. Es difícil saber cuánto pero el consenso es que el fraude ronda el 20% del PIB. A los niveles de presión fiscal de la Administración Pública Vasca³⁸ esto supondría entre 3 y 4 puntos del PIB. O lo que es mismo entre 2000 y 2500 millones de euros.

Obviamente el fraude fiscal no se puede reducir nunca a cero y hacerlo conlleva costes recaudatorios. Con todo, desde un punto de vista financiero reducir el fraude será ventajoso. Es más, incluso si no lo fuera - es decir si costara más reducirlo que lo que se obtiene- por razones éticas y de legitimidad del Estado habría que hacerlo.

b) Incita a los contribuyentes honrados a unirse a las filas de los defraudadores. Cuando un contribuyente honrado observa que su vecino de enfrente que gana lo mismo que él no paga impuestos, inmediatamente defraudará si puede. En un sentido básico el fraude es una bola de nieve siempre creciente.

c) Deslegitima el sistema fiscal y, por extensión reduce el derecho del Estado a exigir el pago de impuestos a quienes no pueden defraudar (quienes tienen rentas retenidas, fundamentalmente rentas del trabajo, intereses y dividendos). Simplemente, un Estado que, por la causa que sea, permite defraudar a una parte de la población

³⁸ Esta es la presión fiscal por impuestos concertados que, como se ha señalado en la sección 2.2, está en torno al 18% en el 2009.



(empresarios, autónomos, profesionales y rentas altas) no tiene derecho moral a exigir el cumplimiento fiscal al resto de la población.

d) Impide aumentar los tipos impositivos de los impuestos directos cuando es necesario. El hecho de que sólo una parte de la sociedad pague implica que es más difícil aumentar. Primero porque es posible que quienes los pagan estén soportando ya una presión fiscal considerable. Segundo, porque quienes pagan se opondrán a aumentos de impuestos que, al final, sólo recaen sobre ellos.

En realidad, como ya se ha señalado, fraude ha impedido diseñar un IRPF justo porque ante la evidencia de que el impuesto era esencialmente injusto (por el fraude y la elusión) se han establecido deducciones *compensatorias*³⁹ más que cuestionables.

Dado que el fraude limita los aumentos de impuestos directos deja a los indirectos como fuente fundamental de aumentos de ingresos. El problema es que estos impuestos son esencialmente regresivos y, por tanto, injustos desde una perspectiva de la capacidad de pago⁴⁰.

En el futuro, debido al envejecimiento, mantener el Estado del Bienestar, incluso en una versión reducida, va a requerir una cantidad sustancial de impuestos adicionales. Si, por el fraude, no se pueden aumentar los impuestos directos de forma significativa, todo el ajuste fiscal deberá recaer en los impuestos indirectos. De entrada esto sería injusto porque, como ya se ha señalado, los impuestos indirectos son regresivos. Pero es que, además, será insuficiente porque no es probable que los impuestos indirectos puedan allegar por sí solos los recursos necesarios.

e) Favorece el fraude en el cobro de prestaciones públicas. Muchas prestaciones públicas están ligadas a la declaración de renta. Eso incluye desde ayudas a la vivienda, pasando por las becas para los hijos hasta ayudas para viajes o transporte (especialmente en la jubilación). El fraude, además del ahorro de impuestos va

³⁹ Por ejemplo el propio diseño de la deducción por rendimientos del trabajo es más que cuestionable conceptualmente (véase la sección 3.1.3).

⁴⁰ Incluso si se establecen tipos muy diferenciados, los impuestos sobre el consumo acaban siendo proporcionales sobre el consumo (porque ricos y pobre consumen fundamentalmente bienes *normales*) y regresivos sobre la renta (porque los pobres dedican un porcentaje mayor de su renta al consumo que el que dedican los ricos).



acompañado del premio adicional de prestaciones públicas a quienes tienen menos renta.

La conclusión es, por tanto sencilla. El fraude fiscal no sólo supone una pérdida de ingreso. Más allá de esto deslegitima al Estado para exigir impuestos a los contribuyentes honrados y trasciende al lado de gasto, ya que los defraudadores reciben ayudas reservadas a las rentas bajas. Más aún, el fraude limita la posibilidad de aumentar los impuestos y, en el futuro, puede impedir obtener los recursos necesarios para financiar el Estado del Bienestar. Por todo ello, el fraude debería ser una prioridad del gobierno y deberían tomarse todas las medidas necesarias para reducirlo, incluso si estas medidas costaran más dinero del que obtienen (cosa que, obviamente, no ocurrirá).

4.2 El Coste Recaudatorio del Fraude

Cuantificar el coste del fraude es una teoría destinada al fracaso porque se trata de medir un fenómeno nunca observado. Por ello todas las estimaciones deben mirarse con cautela y a lo más que se puede aspirar es a construir un indicador (imperfecto) de fraude y analizar su evolución en la confianza de que la evolución del indicador nos mida adecuadamente la evolución del fraude.

En todo caso se han desarrollado diversas técnicas para medir el fraude⁴¹ y algunas de ellas se han aplicado en el País Vasco. Según las estimaciones más recientes disponibles⁴², en el año 2003 **el fraude fiscal en el País Vasco estaría en torno al 18,3% del PIB. Aplicando esa cifra a la recaudación del año 2009, el resultado sería que el fraude cuesta casi 2500 millones de euros al Sector Público Vasco (por impuestos concertados⁴³).**

⁴¹ Fundamentalmente hay dos tipos de técnicas. Una es comparar los datos de contabilidad nacional con los datos declarados en los impuestos (los datos de contabilidad se pueden sustituir por datos de base potencial calculados a partir de estadísticas relevantes). El segundo tipo de técnicas consiste en utilizar modelos econométricos que cuantifican el fraude a partir de valores de variables que se supone lo determinan (masa monetaria, presión fiscal, etc).

⁴² Gallastegui, I, Gallastegui MC y Zubiri, I. (2006).

⁴³ La recaudación en el 2009 por impuestos concertados fue de 12.834,2 millones de euros.



Para poner esta cifra de fraude en perspectiva hay que señalar que estimaciones realizadas con misma metodología cuantifican en fraude fiscal en el conjunto de España en un 21%. Por otro lado el fraude promedio en los países más avanzados de la OCDE (Cuadro A37 en el anexo 3) se sitúa en el 16,3% del PIB. En los países con menos fraude (EE.UU., Austria, Japón y Suiza), la ocultación fiscal está entre el 9% y el 10% del PIB. Esto sugiere, por tanto, que para igualarse a los países con mejor gestión fiscal el País Vasco debe reducir el fraude a la mitad. Esto reportaría no menos de 1200 millones anuales.

En todo caso hay dos cualificaciones importantes que realizar sobre las cifras de fraude. Primero que no es un fraude que se distribuya uniformemente por tramos y fuentes de renta. Es un fraude que se concentra en ciertos niveles (rentas altas) y tipos (rentas no salariales) de renta.

Segundo, las estimaciones realizadas adolecen de serios problemas técnicos y es altamente probable que infraestimen los niveles verdaderos de fraude. En realidad hay muchos indicios de que el fraude es muy alto para determinados tipos y niveles de renta.

a) Proliferación de efectivo. **En España están entre el 20% y el 25% de los billetes de 500 euros emitidos en la Unión Europea.** Este es un porcentaje a todas luces desproporcionado porque España apenas representa poco más 10% del PIB de la zona euro⁴⁴. Para apreciar la importancia de esta cifra baste señalar que en España estos billetes de 500 euros representaban en Noviembre del 2009 más del 65% del efectivo distribuido.

El uso mayoritario de los billetes de 500 euros es fraudulento. Así por ejemplo, según una estimación realizada por los técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) el 80% de las transacciones realizadas con billetes de 500 euros son ilegales. En el Reino Unido estiman que le 90% de los billetes de 500 euros que llegan a ese país están ligados a operaciones ilegales y desde Mayo del 2010 están prohibidos en la el Reino Unido.

⁴⁴ En el año 2009 representaba el 11,7%



Estas cifras se refieren a España y no hay datos equivalentes para el País Vasco. Sin embargo es probable que la situación sea, como poco, similar a la del resto de España. Se han tomado algunas medidas para controlar el dinero negro, pero aún queda mucho camino por recorrer⁴⁵.

b) Rentas Declaradas en el IRPF

Si se observan las rentas declaradas en el IRPF no es difícil detectar que, por un lado, las rentas de autónomos, profesionales y empresarios son poco creíbles y que, por otro, hay pocos contribuyentes rentas que declaran rentas altas.

b1) Rentas del Profesional, Autónomos y Empresarios

Como se ha visto en la sección 3.1.1, en la práctica el IRPF es esencialmente un impuesto sobre las rentas del trabajo, que suponen casi el 80% de la renta fiscalizada (véase Gráfico 6 y Cuadro 11 en la sección 3.1.1) muy por encima de su participación en el PIB. Más aún el 90% de la base corresponde a rentas retenidas (salarios, intereses, dividendos y otras). **El viejo adagio de que “renta no retenida renta no gravada” tiene plena validez en la CAPV** (y, por supuesto, en el resto de España).

Las rentas de las Actividades (esencialmente empresarios, profesionales y autónomos), que no están sujetas a retención, suponen sólo el 8,2% de la renta declarada. Peor aún, a lo largo del tiempo la participación de la renta de actividades en la base ha ido disminuyendo⁴⁶. Así mientras que en el año 2000 las actividades eran el 9,4% de la renta declarada, en el 2006 habían descendido hasta el 7%. El resultado ha sido **que cada vez se declaran más euros del trabajo por cada euro de actividades. En el 2000 se declaraban 8,4 euros del trabajo por cada euro de actividades y en el 2006 se declaraban ya 11,1 euros.**

⁴⁵ Desde el año 2010, siguiendo la iniciativa del Estado, los bancos tienen que informar a las Haciendas Forales de las disposiciones en efectivo de más de 3000 euros. Sin embargo sería razonable extender esta media a todos los empresarios y transacciones cuyo importe sea superior a 3000 €. Se trataría, por tanto, de extender esta obligación a todos los empresarios

⁴⁶ Véase el Cuadro 11 en la sección 3.1.1.



Las rentas declaradas ponen de manifiesto que **los autónomos declaran, per capita, un 40% menos que los asalariados**⁴⁷. **Peor aún el porcentaje ha ido decreciendo a en los últimos años.** Así, mientras que en el 2000 declaraban un 33,5% menos, en el 2006 la cifra había aumentado al 39,5%. Esto es difícilmente creíble porque nadie asumiría los costes asociados al autoempleo si los rendimientos fueran más bajos que los de un asalariado (que asume riesgos mucho menores).

b2) Población que declara Rentas Altas

La distribución de renta declarada suscita serias dudas sobre el grado de control de las rentas altas. Por ejemplo, en el año 2006⁴⁸ la base media declarada por declarante era de 20.000 euros mientras que la renta media por familia era 26.000⁴⁹. Dado que las rentas más bajas no presentan declaración, esta es una diferencia considerable. Por otro lado, sólo 14.255 contribuyentes (el 1,3% de los declarantes) declaraban ganar más de 90.000 euros y menos de 30.000 (2,5% del total) superaban los 50.000. Desde un punto de vista intuitivo, estas cifras, especialmente las de más de 90.000 euros, son poco consistentes con los niveles de gasto observados.

c) Rentas Declaradas en el Impuesto de Sociedades

Como se señala en la sección 3.1.2. El IS lo pagan esencialmente las grandes empresas. Así, a pesar de que, por ejemplo en Bizkaia en el año 2006 entre sólo 434 empresas (menos del 1,5% del total de 33.100 declarantes⁵⁰) pagaban casi la mitad de lo recaudado y entre poco más de 1.500 (el 4,6% de las declarantes) el 70% de lo recaudado. Las cifras en Gipuzkoa eran similares.

Estas cifras ponen claramente de manifiesto que el IS es un impuesto que pagan fundamentalmente las grandes empresas, mientras que la mayoría de las pequeñas y medianas empresas pagan entre poco y nada. La razón de que paguen poco es triple. Primero, porque el fraude es sencillo ya que no hay ningún control en el Impuesto de Sociedades, al menos para las pequeñas y medianas empresas véase la

⁴⁷ Cuadro 12 en 3.1.1.

⁴⁸ Véase cuadro 12 de la sección 3.1.1

⁴⁹ Encuesta continua de Presupuestos Familiares, INE.

⁵⁰ Véase gráfico 7 en la sección 3.2.



sección 4.3.2.). Segundo, porque la normativa permite a los propietarios de las empresas imputar fácilmente gastos personales como gastos societarios. En el caso de las PYMES sujetas a sociedades esto puede reducir sustancialmente la cuota a pagar. Tercero, en la CAPV hay un esquema de incentivos fiscales que reduce sustancialmente las cuotas.

4.3. Actuación de las Haciendas contra el Fraude

La Hacienda realiza dos tipos de actuaciones para reducir el fraude. Primero la denominada gestión, que consiste en, básicamente, cruzar la información disponible con la declarada y detectar los errores en la declaración (por ejemplo, quien aplica una deducción o un método de estimación que no le corresponde). La gestión, por tanto, se centra en quienes tienen rentas retenidas. La inspección, por su parte, se centra en descubrir rentas no declaradas y no retenidas mediante la investigación de las actividades del contribuyente.

Tras revisar la actuación inspectora, se revisan las sanciones y el funcionamiento de la recaudación ejecutiva

4.3.1 Gestión vs Inspección

El Cuadro 19 detalla la deuda descubierta en la gestión y en la inspección en Bizkaia⁵¹. El cuadro pone de manifiesto que, por ejemplo en el año 2008, por cada euro que se detectó en la inspección se descubrieron casi seis en la gestión. En los demás años, la cifra por gestión multiplicó por entre 3 y 5 a la de inspección. Esto pone de manifiesto que en Bizkaia (y posiblemente en los demás TT.HH) el instrumento básico de control es la gestión y no la inspección. **Esto es, se controla más revisando las declaraciones de quienes tienen rentas sujetas a retención en vez de investigar la renta no declarada por quienes no están sujetos a retenciones.**

CUADRO 19: Evolución de la Deuda descubierta en Bizkaia en Gestión e Inspección (2005-2008)

2005	2006	2007	2008
Millones de Euros			

⁵¹ Este es el único Territorio para el que había la información necesaria.



Gestión	186,6	225,8	261,6	223,6
Inspección	34,7	71,0	53,2	39,0
TOTAL	221,3	296,8	314,8	262,6
% Ingresos Liquidados				
Gestión	3,2	3,4	3,6	3,4
Inspección	0,6	1,1	0,7	0,6
TOTAL	3,8	4,5	4,4	3,9

Fuente: Elaboración propia a partir de DFB (2007,2008)

4.3.2 Inspección

Los Cuadros 20 y 21 analizan la política de inspección de la CAPV. El Cuadro 20 recoge la deuda descubierta en la inspección por TT.HH y el cuadro 21 se ocupa del número de inspecciones.

CUADRO 20: Evolución de la Deuda Descubierta en los TT.HH y en la CAPV en Inspección (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Millones de euros					
Alava	38,1	37,4	39,0	41,9	
Bizkaia	36,0	34,7	71,0	53,2	39,0
Gipuzkoa	37,1	86,3	49,1	53,1	137,8
CAPV	111,1	158,4	159,1	148,2	176,7¹
% Ingresos Liquidados					
Alava	2,3	2,0	1,9	1,9	nd
Bizkaia	0,7	0,6	1,1	0,7	0,6
Gipuzkoa	1,1	2,4	1,2	1,2	3,3
CAPV	1,1	1,4	1,3	1,1	1,6¹

1. Sólo Bizkaia y Gipuzkoa

Fuente: Elaboración propia a partir de OCT (2009)

La actuación inspectora de las Diputaciones descubre unos ingresos no declarados que son en torno al 1,5% de lo recaudado. Si aceptamos la cifra de fraude dada en la sección 4.2 (un 18,3% de la recaudación), esto significa que **sólo se recupera en inspección poco más del 8% de lo defraudado**. En realidad se recupera probablemente menos por dos razones. Primero, porque una parte de la deuda descubierta acaba siendo no cobrada (porque los tribunales anulan las actas o porque se pierde en ejecutiva). Segundo, porque es probable que evaluar el fraude en un 18,3% sea un infraestimación.



En todo caso, hay diferencias entre los TT.HH. Bizkaia es donde la deuda descubierta es más baja (como porcentaje de los ingresos liquidados) mientras que en Alava es donde la inspección descubre más deuda. Gipuzkoa ocupa una posición intermedia. Hay que apresurarse a señalar que es posible (aunque en mi opinión poco probable) que estas diferencias entre TT.HH. se deban no a diferencias en la eficacia de la inspección sino a que en unos TT.HH. hay más fraude que en otros. Obviamente donde hay más fraude, se descubre más deuda.

Merece la pena señalar que en Gipuzkoa se ha producido en el año 2008 un aumento notable de la deuda descubierta. Esto es probablemente algo tendencial, en vez de coyuntural, y refleja las medidas tomadas recientemente en Gipuzkoa para luchar contra el fraude. Estas medidas incluyen la colaboración de los colegios profesionales, la sensibilización ciudadana, la orientación de los servicios de gestión a la inspección y la creación de una gran base de datos unificada (proyecto IKUS).

El Cuadro 21 analiza el número de inspecciones y la probabilidad de ser inspeccionado en los diferentes TT.HH.⁵² Tal y como muestra este Cuadro, el número de inspecciones en Bizkaia y Gipuzkoa no es muy elevado. En el IRPF, si bien la mayoría de las declaraciones son revisadas informáticamente, en el año 2007 sólo se inspeccionaron 557 contribuyentes en Bizkaia (de los más de 580.000 que presentaron la declaración) y 203 en Gipuzkoa (de los más de 380.000). Esto sitúa la probabilidad de inspección en el 0,10% en Bizkaia y en el 0,5% en Gipuzkoa. Esto es, uno de cada mil en Bizkaia y uno de cada dos mil en Gipuzkoa. Si las inspecciones se dirigieron exclusivamente a los autónomos las probabilidades se multiplicarían por aproximadamente siete en ambos Territorios⁵³. En Sociedades en Bizkaia en el 2007 se inspeccionaron 158 empresas de más de 35.000 que había y en Gipuzkoa 70 de casi 23.000. Esto deja las probabilidades de inspección en el 0,5 en Bizkaia y en el 0,3% en Gipuzkoa. Asumiendo que, razonablemente, estas inspecciones se dirigen a empresas de cierto tamaño, eso nos dice que la probabilidad de inspección de las pequeñas y medianas empresas roza el cero. En el IVA las probabilidades de inspección son incluso

⁵² Alava no ofrece los datos necesarios. Alava, en realidad, ofrece el mínimo de datos fiscales y, a diferencia de los demás territorios, no publica ninguna colección de estadísticas tributarias.

⁵³ Siete sobre mil en Bizkaia y siete sobre dos mil en Gipuzkoa.



más bajas que en Sociedades. En Bizkaia la probabilidad de inspección por IVA es el 0,4% y en Gipuzkoa el 0,2%.

Cuadro 21: Declaraciones inspeccionadas

	2004	2005	2006	2007
NUMERO				
Bizkaia				
IRPF	303	305	384	558
Sociedades	206	188	177	158
IVA	381	313	326	369
Gipuzkoa				
IRPF	191	228	245	203
Sociedades	84	71	66	70
IVA	109	115	87	147
PORCENTAJE (probabilidad de inspección)				
Bizkaia				
IRPF	0,06	0,06	0,07	0,10
Sociedades	0,69	0,59	0,52	
IVA	0,44	0,35	0,36	0,39
Gipuzkoa				
IRPF	0,06	0,06	0,07	0,05
Sociedades	0,42	0,34	0,30	0,30
IVA	0,18	0,19	0,14	0,23

Fuente: Elaboración propia a partir de DFB (varios años) y DFG (varios años)

Que las tasas de inspección sean tan bajas no es, en realidad extraño porque el número de actuarios (inspectores o subinspectores) es muy bajo. Por ejemplo, el año 2007 en Bizkaia había 37 inspectores y 43 subinspectores para más de 580.000 contribuyentes en el IRPF, 35.000 en sociedades y casi 95.000 en IVA. Los inspectores son, obviamente, insuficientes para la controlar de forma medianamente adecuada a tantos contribuyentes



En todo caso, las cifras de inspección en el País Vasco quedan lejos de las de por ejemplo, los Estados Unidos⁵⁴ y no digamos ya de las Alemania donde cada año se inspecciona al 25% de las empresas grandes y casi el 10% de las medianas.

4.3.3. Sanciones

El defraudar tiene dos tipos de sanciones. Por una lado hay unas sanciones pecuniarias (intereses de demora y multa) y por otro, cuando el fraude excede ciertos límites, hay sanciones no pecuniarias (que van desde la prohibición de recibir subvenciones o contratar con el Sector Público hasta la denuncia por delito fiscal).

En el caso de las sanciones monetarias, Bizkaia las establece entre el 50% y el 200% de lo defraudado. El rango de multas en Alava y Gipuzkoa oscila en ambos casos entre el 50% y el 75% de lo defraudado. Bizkaia tiene, sin embargo, las reducciones más generosas. Así, mientras que en Bizkaia la reducción puede llegar al 70%, en los demás ámbitos no supera el 40%. El objetivo de Bizkaia es, en principio, favorecer que los contribuyentes acepten los resultados de la inspección y, de esta forma, reducir la litigiosidad.

El Cuadro 22 se centra en las sanciones que realmente se han aplicado en la práctica cuando se detecta un fraude por la inspección. Tal y como muestra este cuadro en el 2008 la sanción media en Bizkaia fue del 30% y en Gipuzkoa no llegó al 10%. En el 2007 las cifras fueron algo mayores. La información de Bizkaia sugiere que en el caso de los impuestos directos, la sanción media oscila en torno al 20%, lejos incluso del mínimo (sin reducciones) del 50%.

⁵⁴ En los EE.UU, hace una década se inspeccionaban el 1,7% de las declaraciones de IRRF y el 2,5% de las de Sociedades. Tras la crisis del IRS las cifras cayeron drásticamente aunque ahora han comenzado a recuperarse.



Cuadro 22: Intereses y Sanciones en la Deuda Liquidada, 2004 (como % de la Deuda Liquidada), Bizkaia y Gipuzkoa 2007, 2008

	2007			2008		
	Intereses	Sanción	Total	Intereses	Sanción	Total
Bizkaia						
IRPF	8,2	21,9	30,2	10,5	24,4	34,9
IS	10,8	20,1	30,9	15,1	27,8	42,9
I s/Patrimonio	12,1	21,7	33,8	13,9	29,1	43,0
TOTAL DIRECTOS	9,7	20,8	30,5	13,0	26,3	39,3
Transmisiones y AJD	11,0	20,3	31,3	19,4	17,4	36,8
IVA	12,9	72,0	84,9	15,1	47,6	62,7
TOTAL INDIRECTOS	12,9	69,4	82,3	15,6	43,5	59,2
TOTAL GENERAL	10,8	38,4	49,2	13,6	30,4	44,0
Gipuzkoa						
TOTAL GENERAL	15,6	20,5	36,1	20,4	9,1	29,5

Fuente: Elaboración propia a partir de DFB (2008, 2009) y DFG (2009)

La conclusión es que las sanciones tienden a aplicarse de forma benévola. En realidad muchas veces incluso se negocia la cantidad descubierta, de tal forma que la sanción real sobre el total defraudado acaba siendo muy bajo.

Por otro, los intereses de demora vienen a suponer entre el 10% y el 20% de lo defraudado. Sólo una parte de esto (la que excede al precio ordinario del dinero) puede considerarse como castigo. Incluso si el interés de demora es bajo puede no haber esencialmente castigo⁵⁵.

4.3.4. El Cobro en Ejecutiva

El control de los impuestos sirve de poco si, al final, a quien se le descubre un fraude no se le puede cobrar la Deuda. El Cuadro 23 explora cuánto de la Deuda que llega a la vía ejecutiva se acaba cobrando. Según se sigue de este Cuadro, en los últimos años CAPV se ha cobrado cada año, en promedio, un 10% de lo pendiente. Al mismo tiempo se ha dado por fallido casi un 15%. Esto implica que por cada euro que se cobra

⁵⁵ Por ejemplo en el año 2010 el interés de demora en los tres TT.HH de la CAPV es el un 5%. Este interés es probablemente más bajo que el tipo al que los bancos prestarían dinero a la mayoría de individuos y empresas. Por tanto, para estos contribuyentes, es mejor retrasar el pago a hacienda que pedir un crédito a un banco. Los intereses, por tanto, no serían realmente una sanción.



de deudas, se pierden 1,5 euros. Si esta situación fuera permanente significaría que **sólo se cobra en vía ejecutiva el 40% (1 sobre 2,5) de lo que se adeuda**. Para poner estas cifras en una perspectiva adecuada debe recordarse, no obstante, que quien acaba llegando a la fase ejecutiva es quien más posibilidades tiene de no pagar. Simplemente quien tiene bienes o rentas que no puede ocultar, paga antes de llegar a la fase de ejecutiva.

Cuadro 23: Recaudación Ejecutiva en CAPV (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004-07
Millones de Euros					
Saldo inicial	613,0	569,0	744,9	746,9	668,5
Inicio vía ejecutiva	163,8	356,4	331,2	251,3	275,7
Total a Gestionar	776,8	925,4	1076,1	998,2	944,1
Ingresado	81,0	80,0	95,3	123,4	94,9
Fallidos	126,7	100,6	233,9	96,6	139,5
Saldo final	569,0	745,0	746,9	577,5	659,6
% del Total a Gestionar					
Ingresado	10,4	8,6	8,9	12,4	10,1
Fallidos	16,3	10,9	21,7	9,7	14,8
Saldo final	73,3	80,5	69,4	57,9	69,9
Fallido/Ingresado					
	1,6	1,3	2,5	0,8	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de OCT (2009)

En todo caso, como se muestra en los Cuadros A38, A39 y A310 del anexo 3, la situación no es idéntica en todo los TT.HH. y en general, Alava y Bizkaia tienen una recaudación ejecutiva con mejores resultados que Gipuzkoa.

4.4. Las Estrategia contra el Fraude Fiscal

En esta sección se revisará, en primer lugar, los dos tipos esenciales de fraude que hay. A continuación se establecerá una estrategia general contra el fraude. Finalmente se analiza cómo abordar el fraude de determinados tipos de contribuyentes que, por su actividad, son más proclives al fraude.



4.4.1. Tipos de Fraude

En lo esencial hay dos tipos básicos de Fraude en el IRPF. Por un lado está *el fraude organizado* (tramas de fraude del IVA, por ejemplo) *o el centrado en sectores de actividad concretos* (inmobiliario, por ejemplo) que, por la naturaleza de su actividad, son más proclives a generar ingresos que se ocultan a Hacienda. El segundo tipo de fraude es el *estructural*; esto es, el que se realiza en determinados tipos de rentas (empresariales y profesionales, por ejemplo) que por su propia naturaleza son más difíciles de controlar⁵⁶.

Luchar contra el *fraude organizado* es rentable y poco conflictivo. Es rentable porque las sumas descubiertas en cada actuación pueden ser elevadas. Es poco conflictivo porque no conlleva enfrentarse con ningún grupo social de presión y, además, nadie va a defender a quien comete delitos. No es extraño, por tanto, que muchas de las acciones de las Haciendas se hayan centrado en este tipo de fraudes.

El *fraude estructural* es menos agradecido. Luchas contra él es caro y, además, conlleva enfrentarse a grupos de presión fuertes. Por ejemplo, las organizaciones empresariales, el sector financiero y las agrupaciones profesionales. Probablemente por esta razón las administraciones han mostrado una gran tolerancia hacia este tipo de fraude. Simplemente es mejor evitar conflictos con quienes detentan el poder económico

Políticamente puede ser más cómodo ignorar el fraude estructural. **Sin embargo este tipo de fraude es el más costoso en términos de recaudación y, ciertamente, el que más socava la legitimidad del sistema fiscal. Simplemente es inaceptable que, por ejemplo, los empresarios individuales aprovechen una normativa laxa y una casi ausencia de inspección para evitar pagar impuestos por la vía de imputar sus gastos personales a sus empresas.**

⁵⁶ Esto incluye las rentas de los empresarios, profesionales y artistas en el IRPF, así como la renta de las empresas en sociedades y sus actividades en el IVA.



De igual forma es inaceptable la permisividad con las rentas elevadas, a las que se les facilita incluso instrumentos de elusión y evasión con el débil argumento de que si tienen que pagar impuestos se irán. Como se ha señalado en la sección 5.1.3, dentro de unos amplios márgenes de presión fiscal, **es poco probable que las rentas altas se vayan. Pero es que, incluso si lo hacen da igual porque la mayoría de las veces no se llevarán su actividad económica** (si estaba radicada en el País Vasco) y no se pierde demasiado con que emigre quien no paga sus impuestos. De hecho, **incluso si alguna actividad económica emigrara junto con sus propietarios, este sería un precio aceptable a pagar por los aumentos resultantes de recaudación y, sobre todo, de equidad del sistema.**

4.4.2. Estrategia y Medidas contra el Fraude

El nivel actual del fraude es elevado por fundamentalmente dos razones:

- a) Porque no hay una voluntad política de reducir el fraude.

El fraude fiscal ha sido totalmente ignorado por las autoridades políticas como si fuera algo que no existiera. Y cuando se descubren fraudes estructurales, se actúa con una tolerancia extrema. La prueba más evidente de la tolerancia y falta de voluntad política para luchar contra el fraude, son los elevados niveles de fraude que hay.

Dos ejemplos recientes ilustran bien esta falta de voluntad⁵⁷. En el año 2008 la Administración alemana envió a España los nombres de 198 sociedades y personas españolas con cuentas en Liechtenstein para evadir impuestos. Es fácil suponer que algunos de estos titulares sería residente fiscal en el País Vasco. Sin embargo no se conoce de ninguna acción de las Haciendas Forales contra estas personas. Más importante, en el año 2010 se ha recibido información sobre 3000 contribuyentes con cuentas en Suiza. Nuevamente una buena parte de ellos residentes vascos. Como en el

⁵⁷ Huelga decir que la falta de voluntad la tiene también el Estado que, en los ejemplos que siguen, se ha comportado exactamente igual que las Haciendas Forales.



caso anterior salvo la Hacienda de Gipuzkoa⁵⁸ el resto parece no haber hecho nada. Al menos nada que haya trascendido públicamente.

b) Porque lo racional es defraudar cualquier renta no retenida

La probabilidad de que la Hacienda detecte una renta no retenida es próxima a cero (porque las tasa de inspección son muy bajas). Si se detecta no es probable que sólo se descubra parte de las efectivamente defraudadas. Además la sanción es pequeña y la reprobación social inexistente. Finalmente, incluso si descubierto y sancionado puede eludir el pago en ejecutiva con diversas estrategias. Dado lo anterior es obvio que lo racional es defraudar. Yendo al extremo casi puede decirse que declarar rentas no retenidas es una donación graciosa al Estado.

Para reducir el fraude es necesario actuar en todo los ámbitos que lo posibilitan. El Gráfico 8 resume las medidas a tomar en cada uno de los ámbitos de actuación.

A) Voluntad Política

Los políticos deben transmitir inequívocamente que van a implementar una política de tolerancia cero con el fraude. Par ello deberían situar el problema del fraude en el centro del debate fiscal y anunciar medidas de lucha contra el fraude. Algunas medidas efectivas y clarificadoras sobre la nueva actitud contra el fraude serían la dotación de más medios económicos en la lucha contra el fraude (más actuarios y mejor equipamiento), la creación da una Agencia Tributaria Vasca que coordinara la gestión fiscal en los tres TT.HH. y la creación de una Policía Fiscal. También se podría crear un Instituto Vasco de Estudios Fiscales encargado de la formación de funcionarios y del

⁵⁸ Quienes ocupan actualmente la Hacienda de Gipuzkoa parecen tener una mayor voluntad de luchar contra el fraude.

Gráfico 8: Estrategia Contra el Fraude



Bases para una Reforma Fiscal en la CAPV
Ignacio Zubiri, Lourdes Serna, Mercedes





análisis, seguimiento y evaluación de las políticas fiscales públicas, incluyendo la lucha contra el fraude.

B) Control del Fraude

En la actualidad la probabilidad de detección de quienes tiene rentas no retenidas es muy baja. Y debe ser prioritario aumentarla. Para ello hay tres direcciones de avance. Primero aumentar las inspecciones aumentando el número de inspectores y desplazando personal desde la gestión a la inspección. Segundo, aumentar y mejorar la base de datos especialmente en lo relativo a información de carácter extra fiscal⁵⁹. Esta información debería estructurarse de forma adecuada y acumularse de forma automática en carpetas individualizadas de cada contribuyente. Parte de esta información debería tener en cuenta las ostentaciones públicas de riqueza que hacen contribuyentes que luego declaran poco, o simplemente, no declaran. Tercero, elaboración de modelos fiables de estimación de defraudadores potenciales. En todo caso habría que diseñar planes especiales de detección del fraude allí donde es más alto. Esto incluiría a los autónomos, el sector de la vivienda (que está ralentizado pero probablemente igual de fraudulento), y los fraudes en el IVA. Otra medida importante sería explorar la introducción de la inspección electrónica⁶⁰ y crear un grupo de estudio sobre la fiscalidad de las transacciones electrónicas.

C) Sanción

Defraudar debe dejar de ser un ejercicio rentable para el defraudador. Es decir su valor esperado debe ser negativo. Y para ello es necesario que las sanciones directas e indirectas sean más altas. Esto conlleva aumentar las multas y que se apliquen en el grado más alto posible (especialmente cuando el contribuyente no colabore con la inspección). Se debe, además, revisar automáticamente todas las declaraciones no prescritas del contribuyente y realizarle un seguimiento posterior especial durante al menos cinco años. Se debe crear un régimen especial de para contribuyentes

⁵⁹ La Hacienda de Gipuzkoa a través del llamado proyecto IKUS ha comenzado a ordenar, ampliar y explotar mejor sus bases de datos.

⁶⁰ Los autónomos y empresas no presentan ningún soporte de facturas en sus declaraciones. La inspección electrónica exigiría que los documentos se presentaran en soporte informático facilitando la inspección y detección del fraude.



defraudadores (aquellos que actúan con una voluntad defraudadora evidente⁶¹) que conllevaría procedimientos especiales en la liquidación y aplicación de impuestos. Para determinados niveles de fraude y conductas de no cooperación (incluso obstructivas) con la investigación se debería dar publicidad a los nombres de los defraudadores en las páginas web de las Haciendas. También se debería penalizar a todos aquellos que utilizan estrategias dilatorias evitando las notificaciones (con falsos domicilios, por ejemplo).

D) Cobro de la Deuda

Mucho del fraude descubierto no acaba siendo cobrado porque los contribuyentes han vaciado los patrimonios embargables. De hecho, como ya se ha señalado, por cada euro cobrado en ejecutiva, hay 1,5 que no se cobran. Para paliar esto es necesario que la vía ejecutiva actúe con rapidez y tomar medidas que eviten la ocultación de patrimonios. Para lograr la eficacia ejecutiva habría que dedicar más medios y coordinar bien la inspección y la ejecución. Por otro lado, para evitar ocultaciones de bienes serían necesarios el bloqueo de bienes por parte de los inspectores, los embargos cautelares y la no realización de pagos públicos a contribuyentes morosos. También se deberían establecer responsabilidades solidarias entre algunas empresas relacionadas económicamente.

E) Cierre de Vías de Elusión

Hay varias regulaciones que se deberían modificar para reducir la elusión. La primera es la normativa del Impuesto sobre Sociedades para evitar que los empresarios individuales (y los pequeños e incluso medianos) carguen gastos personales a la empresa. Con ello no solo reducen sociedades sino que evitan pagar el IRPF. Un segundo bloque de medidas se refiere a eliminar o modificar los sistemas de estimación objetiva para empresarios. En particular se debería eliminar el sistema de módulos que no sólo ha perdido su sentido sino que abre diversas vías de fraude. Una tercera medida sería que las SICAV tributaran en el IRPF de sus propietarios como ganancias de

⁶¹ Esto incluiría, por lo menos, a (a) personas y entidades ilocalizadas, (b) personas y entidades que no comparecen ante la administración a pesar de haber sido notificadas al efecto, (c) personas y entidades que hayan sido utilizadas como testaferros, sociedades pantalla, personas o entidades interpuestas, etc, (d) personas y entidades que figuren en una trama organizada de defraudación.



capital. Una cuarta media sería ampliar el alcance de la cláusula anti abuso existente actualmente. En quinto lugar, la tributación actual de las rentas irregulares⁶² permite reducir sus impuestos considerablemente a los ejecutivos que reciben bonos o indemnizaciones cuantiosas por despidos. Habría que modificarla, haciendo que la parte imputable al año de la renta tribute al tipo marginal y la restante al medio.

Habría dos medidas adicionales importantes para controlar el fraude. La primera sería establecer un anexo en el IRPF en el que los contribuyentes tuvieran que declarar las compras de bienes y servicios de gran cuantía (por ejemplo aquellos cuyo coste exceda del 20% de la base declarada). Esto complicaría las cosas a quienes compran bienes muy por encima de lo que declaran. Una segunda medida sería que todos los que vendan bienes u servicios tengan que declarar los cobros de más de 3000 euros realizado en metálico. Esto sería simplemente extender a otros sectores la obligación que tienen actualmente las instituciones financieras (declarar los movimientos en efectivo o tarjeta de más de 3000 euros).

F) Control de los Resultados

Al igual que ocurre en muchos países, anualmente se debe establecer un contrato de objetivos entre la Administración Tributaria y en nivel político en el que se especifiquen objetivos de inspección bien definidos y medibles (desde la satisfacción del consumidor, a la tasa de inspección, pasando por la deuda descubierta, la tasa de éxito en la inspección o la Deuda efectivamente cobrada en apremio, etc.). Se debe controlar el logro de estos objetivos y analizar la eficiencia de la gestión. Todos estos datos (objetivos, logros y eficiencia) deben hacerse públicos anualmente en un Informe Anual de la gestión e Inspección debería presentarse ante las Juntas Generales o, en el caso de que se estableciera una Agencia Tributaria Vasca, ante el Parlamento Vasco. Este informe debería incluir también información sobre las estimaciones de los niveles de fraude y serviría, entre otras cosas, para evaluar la evolución en la lucha contra el fraude.

⁶² En la actualidad la renta se reduce en un 40% (si se ha generado en dos años o menos) o 50% (si se ha generado en más de dos años) y lo restante tributa al tipo marginal.



G) Rechazo Social

El fraude fiscal no tiene un rechazo social suficiente. Es posible que esto se deba, entre otras a causas, a que se percibe que los impuestos no son justos y a que el dinero no se gasta bien. Para reducir el rechazo social por tanto el primer paso es modificar el sistema fiscal de tal forma que se percibido como justo por los ciudadanos. Como se ha señala en la sección 5.2 esto conlleva dar prioridad a la Equidad Horizontal (que contribuyentes iguales paguen impuestos iguales) en el diseño del sistema fiscal y tomar medidas que depuren las deducciones injustificables. Por otro lado es necesario realizar un plan de racionalización del gasto y publicitar las mejoras en eficiencia y equidad.

Junto a lo anterior es necesario pasar de una publicidad contra el fraude positiva (que pone el énfasis en las ganancias del gasto asociado a los impuestos) a otra más agresiva (que ponga énfasis en que es equiparable a robar y en que la detección mejora). Otras medias serían introducir la educación fiscal en los colegios y utilizar las páginas web de las Haciendas y el Gobierno para la educación fiscal.

H) Responsabilidades Solidarias

Muchas veces el fraude se comete con ayuda directa indirecta de otras personas o instituciones. Esto puede incluir, por ejemplo a Instituciones Financieras o profesionales como los asesores fiscales. Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (poniendo los instrumentos necesarios, por ejemplo) sea corresponsable del mismo.

4.5. Algunas formas de fraude de especial importancia

En lo sigue se detallan algunas medias contra el fraude que afectan a algunos contribuyentes y tipos de fraude especiales.



4.5.1 Profesionales, empresarios individuales y autónomos

Los no asalariados carecen casi de control de sus rentas porque la mayoría de ellas no están retenidas. Como las tasa de inspección son muy bajas y las sanciones son pequeñas, el resultado es que las rentas no salariales presentan tasas de ocultación muy elevadas. **Por ello, como parte esencial de la estrategia de lucha contra el fraude estructural, es necesario elaborar un plan de choque contra el fraude en las rentas profesionales y empresariales.** Este plan pasaría por:

a) Utilizar información no fiscal para detectar a quienes llevan niveles de vida inconsistente con sus declaraciones. Simplemente no es aceptable que muchos contribuyentes vivan en casas lujosas, tengan coches de lujo, posean embarcaciones o incluso hagan ostentaciones públicas de riqueza mientras que declaran poco o nada por el IRPF. La información fiscal de cada contribuyente debe unificarse en una carpeta individualizada. Esos datos servirían para detectar incumplimientos y realizar inspecciones

b) Hacer cambios normativos que permitan detectar a quienes viven por encima de lo declarado o pagan con dinero negro. Dos medidas para lograr esto serían incluir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios y hacer que todos los vendedores declaren los pagos en metálico por encima de los tres mil euros.

c) Aumentar las tasa de inspección y mejorar los modelos de detección. Lo primero requiere dedicar más recursos a la inspección. Lo segundo perfeccionando lo modelos estadísticos que se utilizan para detectar defraudadores potenciales (por ejemplo profesionales cualificados que declaran ingresos difícilmente creíbles).

d) Aumentar el coste de defraudar. Defraudar no puede ser rentable. Por ello hay que aumentar las sanciones (especialmente en caso de no colaboración con la inspección), que el fraude en un impuesto genere una revisión automática de todas las declaraciones no prescritas, seguimientos especiales posteriores y, creación de un régimen especial de contribuyentes defraudadores (para aquellos caso de reiteración o intención defraudadora evidente).



e) Cambios normativos que afectan a la eliminación sistema de módulos (véase abajo) y la eliminación de gastos personales como deducibles en sociedades (abajo).

4.5.2. Contribuyentes en Estimación Objetiva (módulos)

Los regímenes objetivos de tributación facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias a un gran número de contribuyentes. No obstante, la aplicación de estos regímenes posibilita la emisión para otros empresarios o profesionales de facturas falsas o de favor sin coste fiscal, con la consiguiente pérdida de recaudación en IVA y Sociedades, puesto que en los regímenes objetivos, como regla general, los rendimientos y las cuotas devengadas se calculan según signos, índices o módulos y no a partir del volumen de ingresos y cuotas repercutidas reales. El fraude más extendido es la emisión de facturas falsas a las empresas de los amigos o de la familia, o de manera industrial para que se las deduzcan del Impuesto de Sociedades. De esta manera, el ahorro fiscal puede llegar hasta el 44 por 100 del total de la factura emitida (16 por 100 de IVA y 28 por ciento del Impuesto de Sociedades).

Dada la simplificación contable de empresarios y profesionales en Estimación Directa en la actualidad, carece de sentido seguir manteniendo la regulación de la Estimación Objetiva (o por módulos), que es uno de los focos más sonoros de emisión de facturas falsas. Una opción menos radical que la eliminación del sistema sería suprimir la opción de módulos para aquellos empresarios cuyos clientes no estén formados en un 80% al menos por consumidores finales, es decir, por aquellos que no puedan beneficiarse fiscalmente de las facturas falsas, evitaría en parte este tipo de fraude.

La pérdida de recaudación por la emisión de facturas falsas no es el único efecto dañino del sistema de módulos. Además permite que, de ciertos contribuyentes (generalmente de rentas media o alta) puedan tributar legalmente por debajo de sus ingresos verdaderos. Esto, por un lado, permite que contribuyentes, muchas veces con rentas elevadas, paguen sustancialmente menos que quienes obtienen rentas comparables del trabajo, y por otro, como muchas prestaciones públicas están ligadas a lo que se declara por IRPF, estos contribuyentes obtienen ganancias en la forma de prestaciones públicas adicionales (becas, viviendas de protección oficial, etc). El



método en sí carece de justificación económica porque lo racional es sólo estén en él quienes ganan más que lo que determinan los módulos.

Evidentemente, sería deseable extender la supresión de los módulos al IVA porque su existencia, además de facilitar la emisión de facturas falsas, permite que muchos ingresen (legalmente) en la Hacienda cantidades menores a las que corresponderían en función de su actividad económica. Sin embargo esta competencia es del Estado, al ser el IVA un impuesto concertado de normativa común, aunque se podría solicitar que se eliminara el sistema de módulos en el IVA.

4.5.3. Pequeños y Medianos Empresarios

Estas empresas producen diversos tipos de fraudes. El primero consiste en declarar beneficios muy por debajo de los reales. El segundo, especialmente usado por los empresarios individuales, es básicamente cargar los gastos personales como gastos societarios. Esto les reduce la cuantía a pagar en Sociedades, les permite obtener devoluciones de IVA y evitar presentar declaraciones en el IRPF.

b1) Infraestimar las cifras verdaderas de beneficios

Las pequeñas empresas, como las grandes, no tienen que aportar ningún soporte documental de sus declaraciones. Por ello sólo se verifica la veracidad de sus declaraciones cuando son investigados. Algo que, como ya se ha visto ocurre con escasa probabilidad. No es sorprendente que cuando se combina la ausencia de soportes documentales con una probabilidad baja de inspección (casi nula en el caso de pequeñas y medianas empresas) el resultado sea un fraude notable.

Una forma de evitar esto será la de introducir la *inspección electrónica*, que permitiría procesar de forma relativamente sencilla las facturas y soportes documentales en los que se basan las declaraciones de las empresas. Alternativamente (o mejor de forma complementaria) se deberían aumentar las inspecciones.

En todo caso, en ausencia de una inspección electrónica (o incluso si existiera) sería necesario:



a) **Aumentar las inspecciones y las sanciones en caso de detección.**

Simplemente, defraudar no puede ser un ejercicio rentable. Y para ello es necesario, primero que se inspeccionen las empresas de forma más efectiva

b) **Establecer un programa de análisis de consistencia económica entre los rendimientos declarados y las características económicas de la sociedad.**

En lo esencial se trataría de extender a las empresas societarias el programa de evaluación de riesgos y de estimación de rendimientos medios que se aplica a los autónomos.

b2) Imputar gastos actividades personales a las empresas

La normativa del Impuesto de Sociedades permite deducir el gasto en determinados bienes susceptibles de ser utilizados privadamente (vehículos e inmuebles, por ejemplo). Además, como la tasa de inspección es muy baja, los empresarios acaban deduciendo casi todos sus gastos personales como gastos societarios. En el camino, no sólo evitan pagar el Impuesto de Sociedades sino que tampoco pagan el IRPF.

La inequidad de que los contribuyentes imputen gastos personales al impuesto de sociedades (con la consiguiente devolución del IVA) es evidente. Implica, por ejemplo, que a un trabajador asalariado cada euro que cuesta cada uno de los bienes (un coche, por ejemplo) le cuesta hasta 2,23€⁶³ de renta mientras que a un empresario que deduzca el gasto (el coche en el ejemplo) en Sociedades (recuperando, además el 50% del IVA) el euro de gasto sólo le exigirá 0,729 céntimos de euro de renta. Esto es, al trabajador cada euro del coche le cuesta el triple que al empresario.

La forma de evitar esto sería reformar la normativa limitando la deducción gastos en bienes susceptibles de ser usados personalmente. Por ejemplo, en el caso de los vehículos sólo deberían ser deducibles los que no sean turismos o

⁶³ Primero debe pagar el IVA, con lo que el coste pasa a ser de 1,16 euros. A un tipo marginal del 48%, la renta que hay que ganar para gastar 1,16€ es de 2,23€. Y esto sin incluir otros impuestos como el de matriculación.



motocicletas y los que, siéndolo, se ajusten las categorías que el IVA presume afectas al 100%⁶⁴ a la actividad económica. En el caso de los inmuebles, sólo deberán ser deducibles los que formen parte del activo circulante o están afectos a la actividad

4.5.4. Medianas y Grandes Empresas. Las formas más habituales de elusión y evasión son una justificación insuficiente de gastos, uso de facturas falsas y aplicación arbitraria de la ley tributaria para reducir el pago de impuestos. Es, por tanto necesario un mejor control tributario de esta empresas.

Una forma de evitar esto sería, de nuevo, introducir la *inspección electrónica* que permitiría procesar de forma relativamente sencilla las facturas y soportes documentales en los que se basan las declaraciones de las empresas. **Alternativamente en ausencia de una inspección electrónica (o incluso si existiera) es necesario aumentar las inspecciones y las sanciones en caso de detección.**

4.5.5. Mercado inmobiliario

A pesar del que el boom inmobiliario ha pasado, esto no significa ni con mucho que las malas prácticas fiscales en este mercado hayan desaparecido. Y aunque el volumen de lo transaccionado sea mucho menor que hace unos años sigue siendo, ciertamente, importante por lo que el fraude se traduce en una pérdida recaudatoria que no es despreciable.

El sector inmobiliario genera diversos tipos de fraudes. En primer lugar, hay fraude en las compraventas de inmuebles entre particulares antes de la escrituración pública⁶⁵. Un segundo tipo de fraude tiene que ver con la escrituración de los inmuebles por debajo de su precio real. Finalmente, está el fraude de los inmuebles que se alquilan sin declarar los ingresos obtenidos por estos arrendamientos.

El fraude inmobiliario además de crear un flujo de dinero negro (la obligación de informar de los pagos en metálico por encima de los 3000 euros sería especialmente

⁶⁴ Esto incluye a los vehículos mixtos usados en el transporte de mercancías, los utilizados en el transporte de viajeros mediante contraprestación, en la enseñanza de conductores (mediante contraprestación), los usados por los fabricantes en la realización de pruebas, ensayos o promociones de ventas, los utilizados en desplazamientos profesionales de los representantes o agentes comerciales, y los utilizados en servicios de vigilancia (Artículo 95 tres, Norma Foral 7/1994 de Bizkaia)

⁶⁵ Esto ocurre típicamente cuando se compra una vivienda en construcción y se vende antes de que esté terminada o antes de la escrituración.



efectiva en la lucha contra el fraude en el mercado inmobiliario) que defrauda sistemáticamente, reduce la recaudación por muchos impuestos (IRPF, IVA, Sociedades, Transmisiones, etc.). Solventar este problema requiere tomar tres tipos de medidas: **Aumentar los requisitos de información al mercado inmobiliario, hacer corresponsables del fraude a los agentes que intervienen y aumentar la inspección.**

En el ámbito de la información es necesario tomar varias medidas tales estructurar adecuadamente la información sobre **inmuebles en las bases de datos de las Haciendas, generalizar el uso de la referencia catastral en todos los contratos que afecten a inmuebles (incluidos los privados como agua, gas, tasaciones, etc) y establecer un Registro de Contratos de Compraventa.**

Una medida importante sería instaurar la **Tasación obligatoria de todos los inmuebles escriturados**⁶⁶ (a todos los contribuyentes o al menos a quienes financien la compra con créditos y lo deduzcan en el IRPF) **e información sobre medios de pago utilizados. Esta tasación debería adjuntarse en la inscripción y en el IRPF cuando se aplique por primera vez la deducción por vivienda. Además, en la declaración del IRPF los contribuyentes deberán hacer constar la referencia catastral de la vivienda que ocupan así como su relación con ella (propietario, arrendatario, otra).**

En cuanto a la corresponsabilidad, **los Notarios y Agencias Inmobiliarias y Sociedades de Tasación deberían tener obligación de informar a Hacienda de todas aquellas escrituraciones que se realizan a precios notoriamente inferiores a los realmente pactados** (tomando como referencia el valor de mercado, por ejemplo). De no hacerlo, se les consideraría copartícipes del fraude cometido. De igual forma, **las agencias inmobiliarias y todo aquel que gestione contratos de arrendamiento debe enviar una relación de todos los contratos de arrendamientos formalizados a través de ellas, incluyendo además, el importe pactado.**

⁶⁶ A fin de compensar a los contribuyentes por el gasto de tasación se podría reducir en un punto el impuesto a satisfacer por la compra de la vivienda. Obsérvese, quienes pidan un crédito al banco habrán realizado esta tasación para poder solicitarlo. en todo caso se podrían dar compensaciones fiscales por la obligatoriedad de la tasación.



Finalmente en cuanto a la inspección deberían crearse equipos especializados (que incluyeran a los arquitectos de las Diputaciones) **y realizar inspecciones verticales.** Esto es, que en el caso de nuevas promociones comprobaran todos los elementos del proceso, desde la adquisición de terrenos (comprobando que los vendedores han declarado la plusvalía verdadera) hasta la venta del inmueble (para esto se podrían utilizar, entre otros medios, llamadas a los promotores o agencias como si se fuera un comprador).

4.5.6. Fraude en el IVA

El IVA soporta probablemente unos de los mayores fraudes porque es complicado y lento verificar si los datos suministrados son ciertos. En realidad es imposible verifica todos os datos porque se emiten millones de facturas. Donde hay transacciones intracomunitarias aumentan los problemas de comprobación y de gestión. En estos casos no será ya que un empresario ingrese de menos, sino que solicitará que la Hacienda le dé dinero.

En el caso de las transacciones interiores, **hay que regular las responsabilidades en que incurre un consumidor final que adquiera bienes o servicios son factura.** De nuevo **la inspección electrónica ayudaría a verificar las facturas. En el intermedio, deben aumentarse las inspecciones a los sujetos pasivos (empresas y profesionales) y, en caso de ocultación, las sanciones.**

En cuanto a las operaciones intracomunitarias la reducción del fraude pasa por, primero, **Filtrar la inscripción de empresas en el Registro de Operadores Intracomunitarios (RIO)** o, en su defecto, dar tratamientos distintos a las empresas inscritas. Aquellas que tengan una solvencia probada (porque llevan tiempo operando en el País Vasco y han efectuado de forma sistemática sus declaraciones de Sociedades) deberían recibir las devoluciones solicitadas inmediatamente. Para el resto, cualquier devolución debería condicionarse a una inspección previa de la empresa y sus antecedentes (quizá por la Policía Fiscal), la presentación de avales o la comprobación del ingreso previo del IVA para el que se pide devolución. Además **se debe Crear una base de datos que incluya toda la información sobre personas** (socios, administradores, etc.) **y empresas** (domicilios fiscales empresas colaboradoras, etc.)



que se hayan visto involucradas en casos de fraude o cuya inscripción en el RIO haya sido denegada. Finalmente para limitar el fraude carrusel se debe **establecer la responsabilidad solidaria del pago de impuestos indirectos que recaigan por la entrada de bienes y servicios y por la primera transmisión en territorio español, de todos aquellos que hayan tenido el poder de disposición de los mismos.**

5. Reforma del Sistema Fiscal Vasco

Para analizar las reformas fiscales en los TT.HH conviene recordar que, como se ha señalado en la sección 2.1. la parte esencial de la capacidad normativa de la CAPV se centra en los impuestos directos (*IRPF. Sociedades, Patrimonio y Sucesiones y Donaciones*⁶⁷). En los impuestos indirectos la capacidad normativa es amplia en el impuesto sobre *Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*⁶⁸, y se limita a escoger tipos dentro de un intervalo establecido por el Estado en el *Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos* y a recargar hasta un 15% el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. No tienen, por tanto, ninguna capacidad normativa sustantiva (sólo plazos y modelos) en los impuestos indirectos básicos (*IVA e Hidrocarburos, Tabacos*, etc). Finalmente tiene autonomía normativa plena en la *Tasa de Juego*.

En todo caso, como ya se ha señalado, incluso en aquellos impuestos en los que no tienen capacidad normativa los TT.HH pueden mejorar la gestión y reducir el fraude. Con ello conseguirían aumentar la recaudación y, como vías de aumentar la recaudación, mejorar la equidad del sistema y aumentar su legitimidad como recaudadores de impuestos.

Antes de analizar la reforma del sistema fiscal vasco es necesario delimitar cuáles dos cuestiones. La primera, cuáles son las limitaciones de eficiencia al diseño de los impuestos. La segunda, qué criterios deben guiar una reforma fiscal. Tras clarificar estas cuestiones conceptuales analizará si deben, o no, aumentarse los impuestos y

⁶⁷ En el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes sólo hay capacidad normativa sobre las empresas que actúen en la CAPV mediante establecimiento permanente.

⁶⁸ El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados es de normativa autónoma, salvo en las operaciones societarias, letras de cambio y documentos que suplan a las mismas o realicen función de giro, que se registrarán por la normativa común



(tanto si hay que aumentarlos como si no), qué reformas en la estructura fiscal son necesarias para hacer el sistema fiscal más eficiente, más justo y capaz de aportar los recursos que serán necesarios en el futuro.

5.1. Limitaciones al Diseño Fiscal

Las limitaciones al diseño fiscal provienen fundamentalmente de dos tipos de restricciones:

a) Los efectos de los impuestos sobre el nivel de actividad económica.

Hay quien argumenta que los impuestos desincentivan la actividad económica significativamente. Según esta visión los impuestos deben, por tanto, limitarse al máximo y diseñarse de tal forma que sean lo menos desincentivadores posible.

b) Segundo, los efectos de los impuestos sobre la ubicación espacial de los factores productivos. Los impuestos pueden afectar a las decisiones de los individuos (donde residir, dónde invertir) y de las empresas (donde producir). Hay quien argumenta que el riesgo de deslocalización de factores productivos es elevado y que deben minimizarse los impuestos sobre los agentes económicos y los factores productivos más móviles.

En lo que se sigue se revisará si estas limitaciones son significativas para el diseño fiscal en la CAPV. Se argumentará que con mucha frecuencia los efectos de los impuestos sobre los incentivos y la deslocalización se exageran con intereses partidistas. **La realidad es que, dentro de unos amplios márgenes de tipos, los impuestos son variables de segundo orden en la mayor parte de las decisiones individuales. Esto es especialmente cierto en la CAPV donde, como ya se ha señalado, los niveles de impuestos están muy por debajo de la media de la UE.**

5.1.1. Impuestos y el nivel de Actividad Económica (¿existe Laffer?)

A mediados de los años 80 los defensores del llamado *supply side economics* (economía del lado de oferta) comenzaron a argumentar que los impuestos eran tan desincentivadores que reducirlos podría incluso aumentar la recaudación. Arthur Laffer



dibujó su hoy día famosa curva, que establecía que cuando los impuestos eran muy altos aumentarlos creaba tales desincentivos (a trabajar, producir, etc) que la recaudación disminuiría. En esos casos también se produciría el efecto inverso. Si se bajan los tipos se creará tal bonanza económica (la gente trabajará más, ahorrará más, etc) que la recaudación aumentará. Teóricamente es fácil construir modelos donde se da esta relación. Y todo el mundo está de acuerdo en que a niveles de impuestos cuasi confiscatorios el efecto Laffer existirá. Esto es que, por ejemplo, reducir el tipo impositivo del 100% al, digamos, 50% aumentará la recaudación porque con el 100% nadie trabajaría y la recaudación sería cero.

El problema es si este mismo efecto se sigue produciendo a tipos más bajos que son los que existen en el mundo real. Y es bastante improbable que sea así. Por ejemplo, con los niveles actuales de impuestos para que se produjera el efecto Laffer sería necesario por ejemplo que cada euro de reducción fiscal en el IRPF los individuos decidieran trabajar tanto como para ganar 7 euros más. Esto es algo difícilmente creíble y, ciertamente, muy superior a las elasticidades de oferta que se encuentran en la práctica. En realidad sólo se conoce de dos políticos- Ronald Reagan y Georges Bush- que realizaran una reducción fiscal esperando realmente recaudar más. En ambos casos el resultado fueron déficits históricos.

La realidad es que el argumento de Laffer no se basa en ningún análisis económico sofisticado sino en una observación bastante trivial y en una generalización más que cuestionable. La observación trivial es que cuando los tipos marginales son iguales a uno la recaudación será nula (porque nadie trabajará ya que toda la renta que obtenga se la quedará el gobierno) y al reducirse este tipo la recaudación aumentará (porque en la medida en que los individuos se queden con algo de lo que gana, aunque sea poco, trabajarán algo). La generalización cuestionable es que, como esto es cierto para un tipo igual a uno también será cierto para tipos suficientemente elevados. En realidad lo más probable es que la zona de sobreimposición, de existir, surja a niveles de presión fiscal próximos a la confiscación, pero no a los niveles de imposición que existen actualmente en los países más avanzados.

Si es tan cuestionable teórica y empíricamente, ¿Por qué tiene tantos defensores el argumento de Laffer?. La respuesta es obvia. Se ha convertido en un argumento



técnico que es ideal para quienes defienden rebajas fiscales. No sólo se pueden bajar los impuestos sino que además se pueden dar más prestaciones públicas y todo el mundo será más rico. Pero esto no es una afirmación técnica sino una justificación para una premisa ideológica: Que los impuestos son malos para la economía. **Pero esto no es verdad, y se debe evitar engañar a los ciudadanos diciéndoles que se pueden bajar los impuestos y gastar lo mismo (recaudar lo mismo). La realidad es menos agradable. Si se bajan los impuestos se recauda menos y se deberá gastar menos.**

5.1.2. Impuestos e Incentivos

Para revisar la relación entre fiscalidad e incentivos, primero se analizarán los efectos del IRPF y luego los del impuesto de Sociedades.

A. IRPF

Muchas veces se argumenta que el IRPF desincentiva las ofertas de factores y, por tanto, desalienta el crecimiento económico. Este argumento de eficiencia no es ciertamente nada nuevo. A mediados del siglo XIX el pensador escocés J. McCulloch al analizar los impuestos progresivos sobre la renta ya advertía que:

"La progresividad es un mal con el que no se debe jugar. Introduzcámosla y se paralizará la producción....Los salvajes descritos por Montesquieu, que para coger la fruta cortaban el árbol, son casi tan buenos financieros como quienes abogan por este tipo de impuestos."⁶⁹

A pesar de estos antecedentes la realidad es que, históricamente, el argumento de eficiencia ha tenido una aceptación muy limitada, por lo menos hasta mediados de la década de los 80. A partir de ese momento, sin embargo, debido probablemente al estancamiento económico que afectaba a la mayor parte de las economías occidentales, el argumento de eficiencia ha ido aumentando su influencia y en la actualidad esta

⁶⁹ Mc Culloch (1895), citado en Atinson y Stiglitz (1980)



cuestión se ha convertido en el centro del debate de prácticamente todas las reformas fiscales.

El problema del argumento de eficiencia no es que carezca absolutamente de validez. El problema es que, a pesar de que pueda parecer atractivo en una primera inspección, no existen evidencias empíricas sólidas que apoyen la idea de que el IRPF afecte de forma significativa a la mayor parte de las decisiones individuales. Ciertamente el IRPF puede variar algunos comportamientos de los individuos (como por ejemplo la decisión de dónde invertir el ahorro). **Pero pensar, como algunos parecen creer, que mediante las modificaciones en el IRPF se puede lograr que la gente trabaje más, ahorre más, que se cree empleo, que la gente ahorre para su jubilación, que se compre una casa, que haga donativos, que mantenga a los ancianos en casa e, incluso, que tenga más hijos, es simplemente absurdo.**

A.1. IRPF y Creación de empleo

Frecuentemente se argumenta que una reducción del IRPF aumentará el empleo. El argumento tradicional se basa en el lado de la oferta. Simplemente, al bajar el IRPF aumenta el salario neto de los trabajadores. Esto aumentará el empleo y, por extensión, la producción. Un segundo argumento está relacionado con la demanda de trabajo. Según este argumento, la reducción del IRPF reducirá el coste salarial para el empresario y, por tanto, aumentará la demanda de trabajo⁷⁰.

A.1.1. Efectos sobre la Oferta de Trabajo

En cuanto a la oferta de trabajo, incluso una observación casual pone de manifiesto que la gente no varía mucho lo que trabaja cuando lo hacen sus salarios⁷¹. Por ejemplo, los salarios varían mucho entre países, pero las horas trabajadas varían mucho menos. A lo largo de la vida de una persona sus salario varía mucho, pero sus

⁷⁰ Obviamente, este argumento presupone que el empresario es quien soporta, vía traslación, todo o parte del IRPF pagado por los trabajadores. Si esto fuera cierto, se debilitarían los efectos sobre la oferta señalados en el párrafo antes. De hecho, si la traslación del IRPF a costes laborales fuera total, no habría efectos por el lado de la oferta con lo que sólo se produciría el efecto demanda.

⁷¹ Un impuesto es simplemente una reducción del salario recibido por hora trabajada.



hora de trabajo mucho menos. En realidad, **dejando al margen sofismas sin relevancia empírica, (como el caso en el que los tipos marginales son próximos a uno⁷²), la mayor parte de la evidencia disponible sugiere que, dentro de unos amplios márgenes de tipos marginales no existe ninguna relación significativa entre oferta de trabajo e IRPF. Es decir que dentro unos límites amplios, subir o bajar los tipos no hace que la gente trabaje más o menos.**

En el caso de los asalariados, lo más probable es que ni puedan ni quieran cambiar su oferta de trabajo ante un aumento de impuestos. No podrán porque, los mercados de trabajo son notoriamente imperfectos y la mayor parte de los trabajadores, especialmente los asalariados, tienen unas posibilidades muy limitadas de variar el número de horas que trabajan. Simplemente, la mayoría de los trabajadores tienen contratos que no les permiten variar el número de horas a su antojo y, para hacerlo, su única opción es cambiar de trabajo. Pero esto tiene un coste elevado en términos de pérdida de antigüedad y conlleva un riesgo elevado cuando, como ocurre en España y en la CAPV, las tasas de paro son elevadas.

Por otro lado es posible que no quieran porque, especialmente si tienen salarios bajos pueden preferir trabajar más cuando les suben los impuestos para así seguir consumiendo lo mismo. Además hay que tener en cuenta que, contrariamente a lo postulado por el análisis neoclásico convencional, la oferta de trabajo, puede estar determinada por factores no estrictamente económicos tales como la ética personal, la tradición o, en el caso de las rentas elevadas, la búsqueda de poder e influencia. Después de todo, ¿porqué, si no, siguen trabajando persona cuyas rentas son muy elevadas- quizá incluso miles de millones de euros?

A la vista de estos factores no es extraño que la mayoría de los estudios empíricos sugieran que el IRPF prácticamente carece de efectos sobre la oferta de trabajo de los asalariados. Como mucho puede desincentivar la participación del trabajador secundario (típicamente la mujer) en el mercado de trabajo.

⁷²Los tipos marginales próximos a uno son esenciales para el argumento de la curva de Laffer y de que reducir los impuestos puede aumentar la recaudación. Véase la sección 5.1.1.



En el caso de los no asalariados, no hay tantas restricciones para variar la oferta de trabajo⁷³, pero es dudoso que quieran variarla. De entrada sus rentas son inciertas por lo que no pueden saber si una reducción de la oferta hoy podrá ser compensada mañana si cambian de opinión y quieren trabajar más. En segundo lugar, utilizan de forma amplia las vías de elusión y evasión reduciendo, de facto, los tipos efectivos que se le aplican. En tercer lugar, al igual que los asalariados, pueden optar por trabajar más para compensar los impuestos adicionales y mantener su nivel de vida. En cuarto lugar, los no asalariados de renta elevada (abogados de prestigio, ciertos empresarios, etc) seguirán tendiendo una remuneración elevada incluso si pagan más impuestos. Finalmente al igual que ocurre con los asalariados, la oferta de trabajo de los no asalariados puede estar determinada por factores no económicos y en el caso de los no asalariados con más renta por la búsqueda de poder e influencia. No es por tanto extraño que no haya evidencias sustantivas de que los no asalariados reduzcan significativamente su oferta de trabajo ante los impuestos. **Ciertamente los no asalariados (especialmente los profesionales y empresarios con renta elevada) dirán que los impuestos les hacen trabajar menos. Y es natural que lo digan si piensan que con ello se los van a reducir,. Pero que lo digan no significa que sea cierto.**

En todo caso, merece la pena señalar que incluso en el improbable caso de que la oferta de trabajo aumentara como resultado de una reducción del IRPF, con una tasa de paro elevada el que la gente quiera trabajar más no crearía más empleo sino más paro. La única excepción sería la de trabajadores que no tienen otros que puedan realizar la misma tarea (con cualificaciones equivalentes) en el paro y que no desean trabajar porque los impuestos son altos. Pero, la relevancia empírica de estas situaciones es, cuando menos, dudosa.

A.1.2. Efectos sobre la Demanda de Trabajo

A veces se afirma que un aumento de tipos puede reducir la demanda de trabajo. El mecanismo sería, aparentemente, el siguiente. Al aumentar el IRPF bajarán los salarios netos de los trabajadores con lo que demandarán salarios brutos más elevados.

⁷³ Los no asalariados de renta baja pueden perder clientela si rechazan muchos trabajos.



De esta forma se aumentará el coste salarial para los empresarios y se reducirá la demanda de trabajo.

Obviamente este razonamiento se basa en el supuesto de que el IRPF es un impuesto soportado, no por los trabajadores, sino, al menos parcialmente, por los empresarios. Esto es, que los trabajadores negocian en términos de salarios netos del IRPF y que además tienen tal poder de negociación que son capaces de trasladar sus impuestos personales a los empresarios vía salarios más altos. Lo primero, que negocien en términos de salarios netos, es dudoso, máxime cuando el tipo marginal del IRPF es distinto para cada trabajador. Lo segundo, que los trabajadores trasladen sus impuestos personales a los empresarios, presupone algo no demasiado creíble conceptualmente- que los salarios los determina la oferta (es decir los trabajadores)- y va en contra de la evidencia empírica disponible. Esta evidencia sugiere que no son los trabajadores quienes trasladan sus impuestos a los empresarios sino que, muy al contrario, son los empresarios quienes trasladan sus impuestos a los trabajadores.

A.1.3. Efectos sobre el empleo

En suma, es poco probable que, dentro de unos amplios márgenes de tipos, un aumento del IRPF tenga algún efecto significativo sobre el empleo. No reducirá la oferta de trabajo, si quiera de los no asalariados de renta elevada. En realidad con una tasa elevada de paro incluso si el IRPF disminuyera la oferta de trabajo de algunos, no reduciría el empleo porque las vacantes de lo que no quieren trabajar serían ocupadas por los parados⁷⁴. De igual forma un aumento fiscal **tampoco afectará a la demanda** porque el IRPF es soportado fundamentalmente por los trabajadores y, por tanto, sus aumentos no afectarán al coste laboral.

A.2. Efectos sobre el Ahorro

En principio el IRPF puede afectar al nivel de ahorro, a cómo se invierte este ahorro entre activos alternativos y a la ubicación espacial del ahorro. Esto es, a en qué país se invierte el ahorro.

⁷⁴ Salvo como ya se ha señalado reducciones de oferta de trabajadores (o autónomos) muy cualificados que no tienen equivalentes en el paro.



A.2.1. Efectos sobre el Nivel de Ahorro

El IRPF afecta al nivel de ahorro por dos vías. Primero, al reducir la renta disponible de los individuos los hacen más pobres y disminuye su ahorro. Segundo, al gravar los rendimientos del ahorro disminuye el tipo de interés efectivo que reciben los ahorradores. A veces se argumenta que esta disminución de la rentabilidad reforzará el primer efecto y disminuirá aún más el nivel de ahorro. Sin embargo, a pesar de que algunas estimaciones sugieren que las variaciones de rentabilidad afectan de forma importante al nivel de ahorro, no existe ninguna evidencia empírica sólida que apoye esta conjetura⁷⁵. En realidad **muchos estudios coinciden en que, dentro de unos amplios márgenes, el ahorro es independiente del tipo de interés**. La razón es que probablemente la renta y la riqueza son determinantes mucho más importantes del nivel de ahorro que el tipo de interés. O, por decirlo de otra forma, un individuo, si carece de renta, no va a variar su ahorro porque el tipo de interés aumente de, digamos, el 9% al 11%.

Por tanto, el IRPF reduce el ahorro privado porque disminuye la renta disponible de los individuos, pero no porque disminuye la rentabilidad del ahorro. En particular esto implica que si se desea estimular el ahorro privado a través del IRPF lo que hay que hacer es reducir el nivel general de impuestos y no conceder beneficios fiscales específicos al ahorro. No obstante, hay que apresurarse a señalar que este aumento del ahorro privado no garantiza un aumento del ahorro nacional. El ahorro nacional sólo aumentará si la reducción del IRPF va acompañada de una reducción del gasto público ya que, en otro caso, sería necesario aumentar el endeudamiento u otros impuestos.

A.2.2. Efectos sobre la inversión entre activos alternativos

Además de al nivel de ahorro privado, el IRPF puede afectar de forma significativa a la ubicación del ahorro entre activos y entre países. Es decir, a la decisión de en qué activo y en qué país se invierte el ahorro.

⁷⁵Por ejemplo, en la mayoría de los países a lo largo de los últimos 50 años se han producido grandes variaciones en el tipo de interés real sin que esto se haya traducido en variaciones sustanciales en las tasas de ahorro. Al contrario, muchas veces los aumentos de tipos han estado acompañados de reducciones en las tasas de ahorro.



Que el IRPF afecte de forma importante a las decisiones de donde invertir el ahorro no es extraño ya que una vez que un individuo ha decidido ahorrar una determinada cantidad, siempre buscará el uso más rentable. Por ello, si se bonifican fiscalmente determinados usos del ahorro los individuos desplazarán su ahorro desde otros usos no bonificados al bonificado fiscalmente.

Sin embargo, y precisamente por esta sensibilidad a la fiscalidad, no es deseable que el IRPF incluya incentivos selectivos a determinadas formas de ahorro, como por ejemplo la adquisición de planes de pensiones o, como hubo en el pasado, la adquisición de Deuda o de acciones. En general estos incentivos a la adquisición de activos concretos serán costosos en relación a su efectividad (ya que el incentivo se aplica a todo el dinero invertido en la forma de ahorro que se desea estimular, incluido el ahorro que incluso sin el incentivo se hubiera invertido en la forma bonificada⁷⁶), ineficientes (ya que los ahorradores pueden decidir invertir en actividades de productividad baja que debido al beneficio fiscal tienen, sin embargo, una rentabilidad elevada después de impuestos) e inequitativos (ya que quien invierta en la forma de ahorro favorecida pagará menos impuestos que quien invierta en otros activos). Además los incentivos pueden acabar no beneficiando siquiera a los ahorradores sino, como por ejemplo ha ocurrido con las cuentas ahorro vivienda, trasladarse a las entidades gestoras del ahorro fiscalmente favorecido.

A.3. Conclusión

Dentro de unos amplios márgenes, probablemente, el IRPF no tiene efectos significativos sobre la oferta de trabajo y sólo afecta de forma significativa al nivel y la ubicación (espacial y entre activos) del ahorro. En general, sin embargo, las reducciones de ahorro privado derivadas del IRPF serán compensadas por aumentos del ahorro público (reducciones del desahorro).

⁷⁶Por ejemplo, si tras aplicar un incentivo a una actividad de ahorro concreta, digamos planes de pensiones, la inversión en planes pasa de 100 a 110, la reducción fiscal se aplica no sólo al ahorro adicional de 10, sino al total de ahorro, 110. Es decir que también se bonifican fiscalmente las 100 unidades de planes de pensiones que se hubieran producido incluso sin incentivos fiscales.



B. Impuesto de Sociedades

En el diseño del Impuesto de Sociedades deben tenerse en cuenta tres cuestiones. Primero la neutralidad del impuesto. Segundo sus efectos sobre la competitividad. Tercero los posibles efectos sobre la deslocalización.

Tras analizar estas cuestiones se realizarán unas reflexiones sobre la propia justificación del Impuesto de Sociedades y su conexión con el IRPF.

B.1. Neutralidad

Existe un amplio consenso acerca de la idea de que el IS no debe interferir con el libre mercado y, por tanto, debe ser neutral desde un punto de vista real y financiero. La neutralidad real significa que no debe distorsionar las decisiones reales de las empresas (si producir o no, cuánto producir, con qué tecnologías, etc). La neutralidad financiera, significa que no debe distorsionar las decisiones de cómo financiarse (por ejemplo, mediante crédito o capital propio). La neutralidad en el Impuesto de Sociedades garantiza la utilización eficiente de recursos (que se invertirán donde son más productivos) y por tanto maximiza el valor de la renta producida.

Para alcanzar la neutralidad real es necesario que todas las actividades productivas estén sujetas al mismo tipo (es decir que haya un sólo tipo del IS aplicable a todas las actividades) **y que la base grava los beneficios reales de las empresas. En particular, cualquier incentivo fiscal será ineficiente**, salvo que estimule alguna actividad que, por alguna causa, el mercado está infraproveyendo o favorezca inputs o técnicas productivas que se están infrautilizando.

La neutralidad financiera se incumple en la práctica porque los intereses son deducibles pero el capital propio no. Esto crea incentivos a endeudarse en exceso porque la forma adecuada de eliminar estos incentivos al endeudamiento excesivo sería, como hacen algunos países, **permitir la deducción de la base del coste de oportunidad del capital propio o**, si una solución tan extrema no es aceptable, **cuando menos bonificar fiscalmente las inversiones financiadas mediante capital propio o beneficios no distribuidos.**



B.2. Competitividad

Un segundo factor importante, adicional a la neutralidad, a la hora de valorar el IS es sus efectos sobre la competitividad. En un sentido general podemos definir la competitividad empresarial como la capacidad de las empresas para defender sus mercados interiores y ganar parte de los exteriores.

De entrada debe quedar claro que la relación entre competitividad y fiscalidad empresarial - tanto en lo relativo al IS como a las cotizaciones a la Seguridad Social- es cuando menos difusa. La razón es, que la competitividad depende de forma compleja de una amplia gama de factores y dentro de unos amplios márgenes las reducciones de impuestos, incluso si permiten reducir costes y aumentar excedentes, pueden no ser, ni con mucho, el factor más importante. Simplemente vender más barato y obtener más beneficios no significa quitar mercado a otras empresas con mayor capacidad de innovación y de gestión empresarial, que ofrecen productos de mejor calidad, que tienen estrategias de marketing más agresivas, etc. Máxime cuando las reducciones de costes y los aumentos de excedentes no se derivan de aumentos en la productividad sino de reducciones en los impuestos. Por ello **poner un énfasis excesivo en la relación entre competitividad y fiscalidad es una aproximación demasiado simplista que ignora otro tipos de medidas que pueden ser mucho más efectivas** como, por ejemplo, preocuparse de mejorar la gestión del gasto público y de las empresas, aumentar la dotación de infraestructuras, mejorar la cualificación del trabajo, promover la innovación y la calidad de la producción o, incluso, flexibilizar el mercado de trabajo.

Con estas cualificaciones en mente cabe plantarse si, aunque sea en grado menor, el IS está perjudicando la competitividad empresarial. La respuesta depende mucho de cómo reaccionen los empresarios ante el impuesto. Esto es si aumentan precios, reducen beneficios netos o reducen costes (pagando por ejemplo menos a los trabajadores de lo que les hubieran pagado en ausencia del IS). En el caso de la CAPV la primera opción, aumentar los precios de venta ante un aumento del Impuesto de Sociedades es poco probable porque las empresas compiten tanto en los mercados nacionales como internacionales con empresas no sujetas al Impuesto de Sociedades Vasco. Lo más probable es que el Impuesto de Sociedades lo soporten parcialmente las



empresas vía reducción beneficios y parcialmente los trabajadores vía salarios menores. La parte del impuesto que reduzca los beneficios reducirá, obviamente, la rentabilidad de las empresas. Si el impuesto está bien diseñado, esto sin embargo no tendrá efectos prácticos sobre la inversión o el empleo porque los niveles óptimos de producción y empleo serán los mismos⁷⁷. Si el impuesto está mal diseñado puede eliminar algunos proyectos que, en todo caso, serían de rentabilidad baja.

En todo caso como ya se ha señalado en la sección 2.3.3 el impuesto de Sociedades en el País Vasco es sustancialmente más bajo que el vigente en el resto de España (a dónde va la mayor parte de las ventas de las empresas vascas) y no es tampoco elevado según los estándares europeos. Por ello incluso si se elevara algo (eliminando por ejemplo los incentivos fiscales), no se podría decir que las empresas vascas estuvieran relativamente más perjudicadas. En todo caso **las empresas vascas deberían buscar la competitividad y los beneficios produciendo mejor y no simplemente defendiendo a ultranza un tratamiento fiscal con impuestos bajos.**

B.3. Incentivos Fiscales

El Impuesto de Sociedades de la CAPV siempre ha tenido incentivos generosos a la inversión (o determinados tipos de inversión) y al empleo. Esto es un tanto sorprendente porque hay un amplio convencimiento (y una extensa evidencia empírica) que sugiere que en general **los incentivos en el Impuesto de Sociedades son caros, inefectivos e ineficientes.** De esta forma no sólo reducen la recaudación sino que pueden acabar favoreciendo actividades ineficientes.

En general las decisiones de inversión y empleo de las empresas dependen de su rentabilidad y las expectativas de mercado. Simplemente las empresas invertirán más y contratarán más cuando piensan que el mercado está bien y que así va a seguir. Además solo realizarán aquellas inversiones que son rentables en el sentido de que tienen una rentabilidad mayor o igual que su coste de oportunidad (el tipo de interés de mercado).

⁷⁷ Sean π los beneficios antes de impuestos y t el tipo del Impuesto de Sociedades. Si el Impuesto de Sociedades grava entonces un proyecto empresarial será rentable después de impuestos si y solo si lo es antes de impuestos ($\pi > 0$ si y solo si $(1-t)\pi > 0$).



En este contexto, salvo que haya un fallo de mercado, si un incentivo fiscal genera alguna inversión (o contratación) que no se hubiera realizado en ausencia del incentivo es que se trata de una inversión no rentable y, por tanto, **ineficiente**.

Sin embargo los empresarios no acostumbran a realizar acciones no rentables. Por ello es poco probable que los incentivos generen inversiones o empleos adicionales. Lo que harán los empresarios es invertir (o contratar) lo mismo que si no hubiera incentivos y cobrar el incentivo por lo que en cualquier caso hubieran hecho. Simplemente, los incentivos irán directamente a beneficios. Por ello se dice que los incentivos son **poco efectivos** (no crean mucha inversión o empleo adicional, como mucho si el incentivo se prevé temporal, adelantan acciones que en cualquier caso se hubieran hecho). Además como se acogen al incentivo todas las inversiones y creaciones de empleo (no sólo las generadas por el incentivo, si alguna) los incentivos son **caros**.

5.1.3. La cuestión de la deslocalización

Una de los argumentos tradicionales para no subir los impuestos en la CAPV es que se produciría una deslocalización de personas, capital financiero y empresas. El argumento parece tener su lógica y los potenciales afectados dicen que es verdad. Que niveles más elevados de fiscalidad les harán irse. Y probablemente es cierto para algunos contribuyentes y diferencias fiscales extremas (por ejemplo rentas muy altas que pueden estar casi exentos en una región y pagar impuestos muy altos en otra).

Sin embargo en la práctica las cosas son muy diferentes. Emigrar por razones fiscales tiene costes económicos y personales. A no ser que la diferencia fiscal sea muy grande los costes superarán a los beneficios y las diferencias fiscales no darán lugar a migraciones significativas. Máxime cuando parte de las diferencias fiscales pueden ser compensadas por diferencias en prestaciones públicas.

De hecho, si miramos a los países donde los impuestos están más descentralizados (como Suiza, Canadá o los EE.UU) se observan grandes diferencias fiscales entre regiones sin que ello haya causado movimientos migratorios significativos. Por ejemplo, en Suiza, un país pequeño que se puede recorrer en pocas



horas, las diferencias en el IRPF llegan a ser de 3 a 1 y en el IS de más 2 a 1 sin que ninguna región haya quedado desertizada.

En lo que sigue se analiza en cierto detallan los efectos sobre la deslocalización del IRPF, el Impuesto de Sociedades y de los impuestos sobre la riqueza.

A. IRPF

Es muy improbable que, salvo casos extremos, incluso diferencias importantes en el IRPF causen migraciones significativas de personas. En primer lugar, las diferencias en el gasto pueden compensar las diferencias en impuestos. Es probable que esto ocurra, por ejemplo, si los impuestos adicionales se gastan de forma eficiente (eso es, acorde con las preferencias sociales). En este caso, el residuo fiscal⁷⁸ será similar en todas las regiones y no habrá migraciones. En segundo lugar, la emigración tiene costes elevados de tipo personal (alejarse de la familia, los amigos, etc) y económico (cambio de casa, quizá de trabajo, etc) por lo que es poco probable que la gente emigre en respuesta a, incluso, diferencias fiscales grandes. En tercer lugar, las diferencias fiscales se pueden capitalizar en los precios de las casa, lo que haría aún más difícil la emigración⁷⁹. Finalmente, hay que señalar que emigrar no implica necesariamente cambiar de puesto de trabajo. Este tipo de emigraciones no alterarían por tanto la asignación de recursos.

Tomado todo en cuenta, la migración en el IRPF como resultado de diferencias fiscales⁸⁰ puede ser algo reservado a unos pocos contribuyentes que por su capacidad económica pueden obtener ventajas fiscales en otros países. Pero incluso si estos contribuyentes emigran es poco probable que se lleven consigo su actividad económica y lo único que se perderán serán sus impuestos. Pero incluso si llevan su actividad económica, el impacto global no será grande y es, en todo caso, un precio razonable a pagar por mantener el derecho del Estado a decidir el nivel de impuestos (y por extensión de prestaciones públicas).

⁷⁸ Para cada individuo, esto es la diferencia entre los beneficios que recibe del gasto y los impuestos que paga.

⁷⁹ Las casas serían mucho más caras en las regiones con impuestos bajos y prestaciones altas.

⁸⁰ Como siempre dejando al margen diferencias fiscales extremas.



B. Efectos sobre la deslocalización del ahorro

Gravar en el IRPF los rendimientos del ahorro en el País Vasco por encima de los del Estado (eliminado por ejemplo el impuesto dual) no produciría deslocalizaciones de las inversiones al resto de España porque los puntos de conexión establecen que se tributa en función de lugar de residencia del propietario de las rentas y no de donde se invierta. Los efectos de gravar más al ahorro serían por tanto similares a los de una elevación general del IRPF (que afecta más a las rentas elevadas).

Más preocupante puede ser que ante un aumento de la tributación de los rendimientos del capital se produjera una deslocalización del ahorro a terceros países. En realidad es este es uno de los argumentos habituales para justificar reducciones de la fiscalidad del capital. Sin embargo, es poco probable que las diferencias de fiscalidad entre países den lugar a deslocalizaciones masivas del ahorro máxime si se adoptan medidas adecuadas de control de las instituciones financieras y de los contribuyentes. Estas medidas incluirían, entre otras, la aplicación de métodos subsidiarios indirectos de estimación de rentas, el control de las instituciones financieras, los controles informativos de capital, la aplicación de la transparencia fiscal a sociedades patrimoniales constituidas en el exterior por no residentes, medidas antiparaísos fiscales, etc.

Por otro lado, intentar reducir la posible deslocalización del capital mediante una reducción de la tributación de los rendimientos del ahorro es un ejercicio condenado al fracaso porque, dado que hay países que prácticamente dejan exentos los rendimientos del capital de los no residentes, para que esta medida fuera efectiva sería necesario que la reducción llegara hasta prácticamente la exención. Pero eximir de tributación los rendimientos del capital socavaría la propia justificación del IRPF y obligaría a replantearse su papel en el conjunto del sistema fiscal e, incluso, su propia existencia. Simplemente si se elimina la tributación de las rentas del capital lo que habría que hacer es eliminar el IRPF y sustituirlo por un impuesto sobre nóminas basado en principios y criterios radicalmente diferentes a los del IRPF actual.

Por todo ello, **dentro de unos amplios márgenes, la posibilidad de deslocalizaciones del ahorro no debe ser un elemento determinante en el diseño de**



las reformas fiscales. Simplemente, se debe ser consciente de este riesgo y tratar de controlarlo, pero en ningún caso debe ser el determinante de los principios de tributación de los rendimientos del capital.

C. Sociedades

Por el diseño de los puntos de conexión, las normas fiscales vascas se aplican a empresas pequeñas (con ventas de menos de 7 millones de euros) o grandes que tengan domicilio fiscal en el País Vasco y realicen aquí por lo menos el 25% de sus ventas. Se trata por tanto de empresas pequeñas o generalmente medianas y grandes empresas con una gran implantación en la CAPV lo que, de facto, limita las posibilidades de deslocalización por razones fiscales.

En todo caso, en general la relación entre fiscalidad y deslocalización es difusa. La teoría dice que la decisión de ubicación de las *empresas nuevas* depende de una gran cantidad de factores. Entre ellos las diferencias salariales con otras regiones, la proximidad a los mercados, las economías de aglomeración⁸¹, el precio del suelo, las infraestructuras, las regulaciones laborales y medioambientales (que en el caso de la CAPV son esencialmente idénticas a las del resto de España), la cualificación de la mano de obra, los impuestos y otros. Obviamente, siendo lo demás igual, las empresas se ubicarán donde los impuestos sean más bajos. Pero las cosas casi nunca serán iguales entre dos ubicaciones alternativas, especialmente, si están distantes. En estos casos los impuestos son un factor más a la hora de decidir dónde ubicarse. Pero probablemente no son ni el primer factor que se considera ni el más importante.

Para las empresas que ya están instaladas en la región el riesgo de deslocalización es mucho menor por los costes asociados a la deslocalización (compensaciones a los trabajadores despedidos, coste de las fábricas, etc). Por ello es probable que sólo las empresas con costes bajos de deslocalización (por ejemplo algunas empresas financieras o los centros de coordinación) pueden considerar la posibilidad de deslocalizarse por razones fiscales.

⁸¹ Se llama así a los beneficios que obtienen las empresas por ubicarse de forma próxima. Estos beneficios incluyen reducciones de costes, más ventas (un *cluster* atrae más compradores que una sola empresa), acceso a las ofertas especializadas de las empresas próximas y una difusión y adopción más rápida de las ideas y las innovaciones.



La teoría sugiere por tanto que los impuestos pueden afectar a la ubicación de las empresas, pero que es improbable que, dentro de unos amplios márgenes⁸², jueguen un papel decisivo en las decisiones de ubicación espacial. La evidencia empírica no ha sido capaz tampoco de aportar mucha luz sobre esta cuestión. Quizá el mejor resumen del estado de la evidencia empírica sobre fiscalidad y deslocalización sea el que realiza la Comisión Europea en su estudio *Fiscalidad en el Mercado Interior* cuando señala que

"Para concluir, los estudios empíricos muestran que, en cierto grado, hay una correlación negativa entre el nivel de impuestos y las decisiones de localización. Sin embargo la mayoría de los estudios adolecen de debilidades metodológicas o están diseñados para estudiar solo los impuestos empresariales municipales. Es, por tanto, difícil tener "la" medida cuantitativa del impacto a pesar de que generalmente se acepta que tal impacto existe⁸³"

Decir que existe pero que puede ser mucho, poco o casi nada es, ciertamente, **reconocer que no hay evidencia sólida que sustente la idea de que los impuestos hacen que se deslocalicen las empresas.**

En todo caso, como ya se ha señalado en la sección 2.3.3, el IS en el País Vasco es sustancialmente más bajo que en el resto de España tanto porque el tipo es más bajo como porque tiene muchas más deducciones⁸⁴. Por ello **aumentar el Impuesto de Sociedades en la CAPV por la vía de, por ejemplo, eliminar deducciones no causará deslocalizaciones porque el impuesto seguirá siendo más bajo que en el resto de España.** En realidad, por las razones que se han argumentado antes, es dudosos que hubiera deslocalizaciones incluso si el IS fuera algo más elevado que en el resto de España.

D. Impuestos sobre la riqueza

⁸² Como siempre, se pueden imaginar situaciones de diferencias extremas de tipos efectivos que podrían generar deslocalizaciones (por ejemplo tipos efectivos del 20% frente a tipos del 60%). Sin embargo estas situaciones no se dan en la práctica,

⁸³ COM (2001) 582 final

⁸⁴ Las deducciones no sólo son más altas sino que, a diferencia de lo que ocurre con muchas de las deducciones del Estado, no está previsto eliminarlas ni reducirlas.



Los Impuestos sobre el Patrimonio, si están bien establecidos, debe ser equivalentes a impuestos sobre la renta para las rentas elevadas. Por ello en tanto no lleven los tipos efectivos marginales sobre la renta a niveles excesivos, no producirá deslocalizaciones significativas.

En el caso del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, las cosas son diferentes y, probablemente, cualquier intento de gravar de forma significativa las transmisiones (herencias o donaciones) de los patrimonios más elevados dará lugar a una deslocalización significativa. La razón básica es que en la mayoría de las CC.AA. las herencias (y en algunos casos las donaciones) entre parientes de primer grado están, de facto, exentas. Por ello cualquier intento de gravar con tipos altos (o incluso moderados) la transmisión de los patrimonios altos dará lugar a deslocalizaciones importantes.

Obviamente en el caso de patrimonios menores no habrá deslocalizaciones pero no tiene demasiado sentido restablecer el impuesto sólo para gravar a las clases medias

E. Conclusión

La teoría y la experiencia internacional sugieren que **dentro de unos amplios márgenes las diferencias de tipos impositivos no darán lugar deslocalizaciones significativas de contribuyentes ni de factores productivos**. Esto es especialmente cierto en el caso del IRPF y en buena medida en el Impuesto de Sociedades. En particular, elevar el Impuesto de Sociedades en la CAPV (por la vía de eliminar deducciones e incentivos) no producirá ninguna deslocalización porque incluso tras esto seguirá siendo similar o más bajo que el del resto de España. Los únicos riesgos reales de deslocalización están en tratar de gravar sustantivamente las herencias y donaciones de las rentas elevadas.

5.2. Objetivos de una reforma fiscal

Tradicionalmente se utilizan tres criterios para evaluar la bondad de un sistema tributario: la eficiencia, la equidad (horizontal y vertical) y la sencillez. La eficiencia significa que el sistema fiscal no debe hacer que los agentes económicos cambien su



comportamiento para pagar menos impuestos. Esto es, que ni los individuos cambien sus ofertas factoriales (trabajo, ahorro, toma de riesgos) ni las empresas cambien sus decisiones productivas (qué producir, con qué tecnología, dónde) por razones fiscales (para pagar menos impuestos). Con un sistema fiscal eficiente los agentes tomarán sus decisiones guiándose por razones de productividad y bienestar y el resultado será una asignación eficiente. Con un sistema fiscal ineficiente los impuestos pueden distorsionar las decisiones de los agentes económicos. Un sistema ineficiente puede, por ejemplo, hacer que los individuos decidan trabajar menos para pagar menos impuestos o que los individuos o empresas cambien su decisión de donde invertir simplemente porque algunas actividades están más gravadas (o menos bonificadas fiscalmente) que otras. Cuando las distorsiones fiscales afectan a decisiones productivas (cuánto trabajar o ahorrar, donde invertir, qué producir, y con qué tecnología, etc) se traduce en pérdidas de producción y empleo. Al equivalente en renta de las pérdidas de bienestar de los consumidores como resultado de las distorsiones productivas y de consumo⁸⁵ se le denomina *exceso de gravamen*. Un impuesto neutral es aquel que no distorsiona las elecciones y, por tanto, tiene un exceso de gravamen nulo.

La equidad significa que el sistema fiscal sea consistente con las nociones de justicia dominantes en la sociedad. Aunque, obviamente, la justicia es una cuestión subjetiva la mayoría de las sociedades avanzadas tiene una noción igualitarista de equidad⁸⁶. En el ámbito fiscal esto implica que la base de la equidad fiscal es el principio de la capacidad de pago. Este principio general se desdobra en dos principios concretos denominados equidad horizontal y equidad vertical.

Según la **equidad horizontal todos los que tienen la misma capacidad de pago deben pagar los mismos impuestos**. La equidad horizontal es, básicamente, un principio de igualdad ante la ley fiscal. Simplemente no se discrimina por contribuyentes por razones que no sean su capacidad económica.

⁸⁵ Los impuestos pueden distorsionar también las decisiones de consumo. Puede hacer que, por ejemplo, el consumidor traslade su consumo desde bienes que le gustan más a bienes que le gusten menos simplemente porque los segundos están menos gravados. Esto tiene un coste en términos de bienestar.

⁸⁶ Esto significa simplemente que el Sector Público debe reducir la desigualdad resultante del libre mercado.



Según **la equidad vertical quienes tienen mayor capacidad de pago (medida habitualmente por la renta) deben pagar un porcentaje mayor de esta renta en impuestos**. La equidad vertical justifica la progresividad del sistema fiscal. Esto es que el tipo impositivo medio sea creciente con la renta⁸⁷. Obviamente incluso entre personas que consideran la progresividad como deseable puede haber desacuerdos acerca de cuán progresivo debe ser el sistema fiscal. Esto es que *cierto grado* de progresividad es justo y que la proporcionalidad (tipo medio constante) y regresividad (decrecimiento del tipo medio) son injustas.

Finalmente está la **sencillez. Este principio significa que las normas fiscales deben ser sencillas y que se debe reducir en lo posible las obligaciones formales de los contribuyentes**. El objetivo es reducir la presión fiscal indirecta⁸⁸ y los costes de Administración del sistema fiscal. En aras a la sencillez se suelen justificar medidas tales como las retenciones liberatorias o la simplificación de normas.

El problema con estos principios es que son contradictorios. Esto es, que no se pueden hacer alcanzar todos los objetivos simultáneamente. Por ejemplo, no es posible establecer un IRPF sencillo y justo⁸⁹ o eficiente y equitativo⁹⁰. –esto obliga a establecer una prelación de principios. La propuesta fiscal que sigue se basa en las siguientes premisas generales y elección entre principios:

a) Dentro de unos amplios márgenes de tipos los impuestos no afectan a la mayoría de las decisiones de los agentes económicos. En teoría un impuesto tiene dos efectos sobre el comportamiento de los contribuyentes. Primero les detrae renta y les hace comportarse como si fueran más pobres.

b) El grado de redistribución que se puede lograr con el ingreso es pequeño en relación al que se puede lograr con el gasto. Por ello no es necesaria una gran

⁸⁷ Esto es equivalente a que en todo punto el tipo marginal sea mayor que el medio.

⁸⁸ Este es el coste en tiempo o dinero de cumplir con las obligaciones tributarias.

⁸⁹ Un IRPF justo (que grave realmente la capacidad de pago) tiene que tener en cuenta muchos factores (características personales y familiares de la unidad contribuyente, tipo de renta, periodo de generación de la renta, gastos necesarios para obtener renta, etc). Por necesidad será entonces complicado.

⁹⁰ Se suele argumentar que cuanto mayor sea la equidad vertical del impuesto (progresividad) mayores serán los desincentivos que induce (ineficiencia). Como se señala en la sección 5.1.2, Dentro de unos amplios márgenes de tipos, este trae off (relación inversa) entre eficiencia y equidad es como poco dudoso.



progresividad en el diseño fiscal. En particular no se gana demasiado con una progresividad que sea tan elevada como para causar desincentivos significativos⁹¹.

c) La sencillez tiene una importancia secundaria. Ciertamente la Administración debe minimizar el coste en el que incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Y de hecho mediante el envío de pre liquidaciones a gran parte de los contribuyentes se avanza en este terreno. Y se podría avanzar incluso más ajustando mejor las retenciones de cada contribuyente a su Cuota Líquida final. Para ello bastaría, como se hace en el Estado, crear un programa que calculara unas retenciones individualizadas en vez de, como en el País Vasco, utilizar unas tablas generales de retenciones.

Sin embargo la sencillez se utiliza muchas veces para justificar diseños injustos de los impuestos o escalas de tipos impositivos proporcionales. En muchos de estos casos la sencillez es sólo la excusa para intentar establecer retenciones liberatorias⁹² que permitan hacer invisible al contribuyente el sistema fiscal. Ciertamente muchas Administraciones Tributarias desean retenciones liberatorias porque hace casi invisibles los impuestos para los contribuyentes. Esto, sin embargo, reduce el control del contribuyente sobre la actuación pública (si no es consciente de lo que paga, exigirá menos) y favorecerá la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

Por tanto, **en lo que sigue se utilizará como criterio básico de reforma fiscal la equidad horizontal. Esto es, que contribuyentes iguales paguen impuesto iguales. Con esto se garantiza la igualdad de los contribuyentes ante la Ley Fiscal y se dota de credibilidad al sistema fiscal y de legitimidad ética a las Haciendas Forales.**

Las Equidad Horizontal no debe ser, sin embargo el único objetivo. Como se verá a continuación, **si se desea, no ya mantener o aumentar, sino simplemente no reducir mucho las prestaciones públicas**, va a ser necesario aumentar la recaudación en el medio y largo plazo. **Es necesario dotar al sistema fiscal de una capacidad**

⁹¹ Esto puede ocurrir cuando los tipos marginales son muy altos y rebasan determinados límites.

⁹² Si la base es amplia (no hay muchas deducciones) y la escala es proporcional (por ejemplo todo se grava al $\lambda\%$, digamos el 18%) el impuesto es equivalente a una retención en la fuente del $\lambda\%$, (el 18% en el ejemplo)



recaudatoria que, en su diseño actual, no tiene. Además, es **necesario modernizar el sistema fiscal** y adaptarlo a las nuevas formas de negocio y consumo *on line*.

En suma, por tanto, la reforma fiscal debe buscar la igualdad de trato de todos los contribuyentes (equidad horizontal), aumentar la flexibilidad del sistema fiscal (capacidad recaudatoria) y modernizarlo.

5.3. El Nivel de Impuestos

En esta sección se van a analizar si el nivel de impuestos en la CAPV es alto o bajo y si, en consecuencia, debe, o no, subirse. Para ello se analizarán las necesidades de gasto de la CAPV en el corto y medio plazo, y se compararán los niveles de gasto de la CAPV con los de otros países.

5.3.1. Evolución Reciente

Como se muestra el Gráfico 1 (sección 2.2) la recaudación por impuestos concertados en el año 2009 ha sido el 16,5%. Esto queda 3 puntos del PIB por debajo del nivel promedio que ha tenido en la década 1997-2007.

En comparación al año 2007, la recaudación casi ha colapsado cayendo 4,9 puntos del PIB. Equivalentes a una reducción de la presión fiscal de casi el 25%. En general, esta caída ha sido el resultado de tres causas. Primero la reducción de las bases por la crisis económica. Segundo, una serie de medidas normativas que reducían los tipos efectivos. Finalmente un aumento en los aplazamientos a empresas con problemas financieros.

El Cuadro 24 explora qué parte de la caída es imputable a cada impuesto. Tal y como muestra este Cuadro el impuesto algunos impuestos menores han tenido caídas espectaculares. El impuesto cuya recaudación se ha reducido porcentualmente más es el impuesto sobre Patrimonio, aunque obviamente esta caída se ha debido, no a la crisis, a que el impuesto ha sido eliminado en Bizkaia y Alava. Posteriormente lo ha eliminado Gipuzkoa. La caída de las ventas de coches redujo a la mitad la recaudación por el impuesto sobre determinados medios de transporte. La caída en las ventas de segunda



mano tanto de coches como de viviendas explica buena parte de la caída del impuesto de transmisiones.

Cuadro 24: Evolución de la Recaudación por Impuestos Concertados 2007-09

	En % de		% Reducción Imputable
	Presión Fiscal 07	del PIB	
IRPF	-9,8	-0,6	13,1
Sociedades	-40,5	-1,3	26,0
Impto. s/Renta No Residentes	-36,5	-0,1	2,0
Impto. s/Sucesiones y Donaciones	3,3	0,0	-0,1
Impto. s/Patrimonio	-68,4	-0,2	3,3
TOTAL DIRECTOS	-21,0	-2,2	44,4
IVA	-28,3	-2,1	43,3
Gestión Propia	-25,9	-1,5	30,0
Ajustes Estado	-35,8	-0,6	13,3
Impto. s/Transmisiones Patrimoniales	-59,8	-0,3	7,0
Impto. s/Actos Jurídicos Documentados	-30,6	-0,1	1,3
I.E. s/Determinados Medios de Transporte	-52,6	-0,1	1,3
I. Especiales de Fabricación	-4,0	-0,1	1,8
Gestión Propia	-3,4	-0,1	1,6
Alcohol, Derivadas e Intermedios	-13,0	0,0	0,1
Hidrocarburos	-5,6	-0,1	1,9
Labores Tabaco	2,2	0,0	-0,2
Cerveza	21,9	0,0	0,0
Electricidad	2,9	0,0	-0,1
Ajustes	5,2	0,0	0,2
I. s/ Ventas Minor. Det. Hidrocarburos	-2,7	0,0	0,0
Impto. s/Primas de Seguros	-8,3	0,0	0,2
TOTAL INDIRECTOS	-25,1	-2,7	55,0
Tasa de Juego	-16,0	0,0	0,3
Recargos, Demora y Sanciones	-16,6	0,0	0,3
TOTAL TASAS Y OTROS	-16,3	0,0	0,6
TOTAL	-23,0	-4,9	100

Fuente: Elaboración a partir de las Estadísticas de recaudación de la CAPB e INE (para PIB).

En todo caso, el grueso de la pérdida de recaudación entre 2007 y 2009 (4,9 puntos del PIB) se debe a la caída del Impuesto de Sociedades, el IRPF y el IVA. La recaudación por IRPF se redujo casi en un 10%, la de Sociedades en más del 40% y la



del IVA bajó casi el 30%. Estas pérdidas implican que **Sociedades es responsable del 13,1% de la caída recaudatoria total, el IRPF del 26% y el IVA del 43,1%.**

La recaudación por IRPF se ha reducido en un 9,8% entre 2007 y 2009. Esto supone una pérdida de recaudación equivalente a 0,6 puntos del PIB. El cuadro 25 desglosa esta pérdida y pone de manifiesto que se ha debido esencialmente a un aumento de la cuota diferencial negativa y, en menor medida, al deterioro de las rentas profesionales y empresariales. Por otro lado, las retenciones sobre el trabajo y el capital, que son la base del impuesto, han incluso aumentado. Esto sugiere que la causa fundamental de la caída no ha estado tanto en la crisis (deterioro de la base) como en los cambios normativos que se han realizado (fundamentalmente la deducción de los 400 euros, la dualización del IRPF, la reducción de tipos marginales y los aumentos deducciones), y no el deterioro de la base. En realidad, sin cambios normativos, la recaudación por el IRPF probablemente habría permanecido constante o, incluso, hubiera aumentado. De hecho en el año 2010 continúan aumentando todas retenciones (trabajo y capital).

Cuadro 25:
Evolución de la Recaudación por el IRPF

	En % del PIB	% Reducción Imputable
Retenciones del trabajo	0,1	-13,0
Retenciones del capital	0,0	-4,1
Pagos Fraccionados (empresarios y profes.)	0,0	5,2
Cuota Diferencial	-0,7	117,1
TOTAL	-0,6	100

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de recaudación e INE.

El Impuesto de Sociedades se ha reducido en un 40,5%. La mayor parte de esta reducción se ha debido a la reducción de los beneficios empresariales por la crisis. Sin embargo también ha habido pérdidas recaudatorias debidas a cambios normativos (por ejemplo la reducción del tipo al 28%) y a los aplazamientos. Los datos del año 2010 mantienen la tendencia de una reducción muy notable del Impuesto de Sociedades.

El IVA ha caído un 28,3% y explica por sí solo casi el 45% de la caída recaudatoria total. La caída de la recaudación es el resultado de varios factores. De



entrada ha habido una contracción del consumo por la crisis económica pero también por la crisis de confianza y el desplome de los créditos. La falta de confianza ha hecho que la gente ahorre más en previsión de que el futuro no sea mejor que el presente⁹³. La crisis inmobiliaria (que ha reducido la venta de pisos nuevos a un mínimo) y la drástica reducción de las ventas de coches, han jugado un papel importante en la caída del IVA.

Buena parte de la caída recaudatoria se debe a los cambios de gestión que se han producido (que han permitido consolidar IVAs a ingresar o devolver y que han permitido adelantar algunas devoluciones⁹⁴) y a los aplazamientos.

En suma por tanto, las causas del colapso recaudatorio son el colapso del mercado inmobiliario y de coches (que ha afectado al IVA y Transmisiones), la crisis de beneficios de las empresas (que ha afectado a Sociedades), la reducción del consumo (por miedo, por falta de renta, por falta de crédito), las reducciones de impuestos realizadas en el 2007 en la época de bonanza (y que se empezaron a aplicar en la crisis), los cambios de gestión (en el IVA) y los aplazamientos.

¿Es previsible que la recuperación económica devuelva los impuestos a los niveles previos a la crisis? Para responder esto hay que señalar previamente que, como muestra el Cuadro 26, la recaudación de los últimos años es el resultado de un largo periodo de alto crecimiento económico que, además, se aceleró entre 2005 y 2007. En este periodo el IRPF ha ido disminuyendo su peso económico (vía reducción de tipos efectivos) y la pérdida recaudatoria ha sido compensada por aumentos en la recaudación del IVA y, sobre todo, del Impuesto de Sociedades.

En cuanto al futuro del IRPF, como muestra el Cuadro 26 desde hace 10 años su recaudación oscila en torno al 6,5% del PIB. La crisis, de momento, sólo ha afectado de forma significativa a las rentas profesionales y empresariales pero las retenciones (al capital y al trabajo) se mantienen y la principal causa de la pérdida recaudatoria ha sido un recorte de tipos efectivos. Las medidas adoptadas recientemente (eliminación parcial de la deducción de 400 euros y aumento de los tipos sobre los rendimientos del capital), el

⁹³ De hecho la tasa de ahorro ha aumentado durante la crisis.

⁹⁴ Desde enero de 2008 las entidades pueden acogerse a un nuevo régimen de declaración para grupos consolidados, que permite que un grupo de entidades consolide las declaraciones de IVA de las entidades que lo forman. También desde enero de 2009 las entidades pueden optar por recibir mensualmente la devolución de IVA con independencia de la naturaleza y volumen de las operaciones,



probable aumento de las retenciones del capital (por la cantidad de deuda emitida) junto la previsible minoración de lagunas deducciones por causas económicas (pensiones y vivienda) sugieren que salvo que la destrucción de empleos se acelere en la CAPV, los niveles actuales de recaudación del IRPF (en porcentaje del PIB) se mantendrán o incluso puede que aumenten marginalmente. En todo caso seguirán por debajo de su máximo de mediados de los 90, donde llego a casi el 8% del PIB.

Cuadro 26:
Evolución de la Recaudación por IVA, IRPF y Sociedades (IS), 1995-2009

	Δ PIB	% del PIB				% del TOTAL			
		IVA	IRPF	IS	TOTAL ¹	IVA	IRPF	IS	TOTAL
1995	3,5	5,9	7,6	0,9	14,4	41,0	52,7	6,3	100
1996	3,0	6,4	7,7	1,3	15,3	41,5	50,1	8,4	100
1997	4,8	6,3	7,2	1,6	15,1	41,8	47,9	10,3	100
1998	5,9	6,5	7,2	2,0	15,8	41,3	45,9	12,8	100
1999	4,8	6,8	6,9	2,1	15,8	43,2	43,7	13,1	100
2000	5,2	7,0	6,6	2,1	15,7	44,8	41,9	13,3	100
2001	3,3	6,7	6,6	2,1	15,4	43,6	42,8	13,6	100
2002	2,4	6,5	6,5	2,1	15,2	43,0	42,9	14,1	100
2003	3,1	6,8	6,4	2,0	15,2	44,5	42,2	13,3	100
2004	3,7	7,1	6,0	2,1	15,2	46,5	39,7	13,8	100
2005	4,0	7,5	6,2	2,4	16,1	46,4	38,5	15,2	100
2006	4,4	7,7	6,3	2,7	16,7	46,2	37,9	15,9	100
2007	4,2	7,5	6,8	2,9	17,2	43,4	39,5	17,1	100
2008	1,3	6,2	6,7	2,2	15,2	41,0	44,4	14,6	100
2009	-3,8	5,4	6,1	1,8	13,2	40,7	46,0	13,4	100

1. Suma de IVA, IRPF e IS

Fuente: Elaboración propia, INE y EUSTAT

El Impuesto de Sociedades ha caído hasta el 1,8% del PIB y es probable que siga cayendo en el corto y medio plazo. La experiencia pasada demuestra que sólo aumenta lentamente y en épocas de crecimiento notable y sostenido.

El IVA ha sido el principal responsable individual de la caída de ingresos. Su recaudación ha caído casi un treinta por ciento, equivalentes a casi dos puntos del PIB. En el año 2010 se ha realizado un aumento de tipos de en torno al 10% que permitirá recupera parte de esta pérdida recaudatoria. Por otro lado, las devoluciones adelantadas al año 2009 permitirán aumentar la recaudación. Además es previsible que el consumo se recupere aunque no está claro con qué rapidez. Sin embargo, lo que es bastante menos claro es que una vez eliminados los efectos de gestión se pueda a retornar a los



niveles precios de recaudación, incluso en el medio plazo. Por un lado el mercado inmobiliario no volverá a los niveles previos y el de vehículos tardará en recuperarse. Además el consumo a crédito tarde en recuperarse. Por todo lo anterior es improbable que el IVA recupere los niveles previos a la crisis (7,5% del PIB). Un objetivo recaudatorio en torno al 6,5% del PIB parece más plausible en el medio plazo.

Tomando todo en cuenta, aunque es claro que por la recuperación económica y los aumentos de tipos efectivos (IRPF, IVA y Especiales) la recaudación aumentará desde los niveles del 2009, **es altamente improbable que ni retorne a los niveles previos a la crisis. En realidad, es probable que quede incluso significativamente por debajo del nivel habitual en la década 1997-07** (que era en torno al 19,5% del PIB).

5.3.2. Impuestos subcentrales y nivel de actividad económica regional

Existe un amplio consenso en la idea de que los gobiernos subcentrales (como el Gobierno Vasco o la Haciendas Forales) tienen un papel limitado a la hora de estimular la economía y mantener el empleo (en recesiones) utilizando sus políticas de gasto⁹⁵. La razón es que se trata de economías muy abiertas (muy integradas en la economía nacional de la que forman parte) y cualquier aumento del gasto público para estimular la demanda agregada acabará beneficiando a los residentes en otras regiones del país (donde radiquen las empresas que producen los bienes consumidos en la región). O, por ponerlo de otra forma, el multiplicador del gasto público regional es bajo.

Esta afirmación debe, no obstante, matizarse porque no todos los gastos regionales tienen el mismo multiplicador. Por ejemplo es probable que un gasto público en salarios tenga un multiplicador significativo mientras que el gasto en compra de bienes, transferencias a las rentas bajas u obras públicas tengan multiplicadores más bajos. En todo caso, parece claro que determinados gastos públicos regionales sí pueden contribuir a mantener la producción y el empleo.

⁹⁵ Esta afirmación se refiere a la política keynesiana clásica de estimular la economía aumentando el nivel de gasto. Otra cuestión diferente es la de tratar de estimular el crecimiento y el empleo mediante una política industrial u otro tipo de medidas.



Consideremos ahora una situación como la actual de crisis. Desde la perspectiva de la creación de renta y mantenimiento del empleo, ¿cuál es la mejor política económica?. Desde una perspectiva de expansión de la economía⁹⁶ lo mejor sería mantener el gasto (incluso expandirlo) y financiarlo con endeudamiento. El efecto expansivo sería simplemente el producto del multiplicador del gasto regional (m) por el endeudamiento en el que se incurre (D). Esto es, mD .

El problema es que el endeudamiento está doblemente limitado. Por un lado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento limita el endeudamiento del conjunto de las administraciones públicas de un país⁹⁷. El segundo límite se deriva del funcionamiento de los de los mercados financieros que exigen primas de riesgo más elevadas (esto es, hacen pagar tipos más altos) a aquellos países que se endeudan más. Cuando no es posible endeudarse, la opción más expansiva es mantener el gasto y elevar los impuestos. La razón es que cuando se aumentan los impuestos en T , el gasto privado sólo se reduce en $(1 - \alpha)T$, donde α es la propensión marginal al ahorro. De esta forma el efecto expansivo de mantener el gasto aumentado los impuestos es $T - (1 - \alpha)T = \alpha T$. La explicación es sencilla. Cada euro de impuestos aumenta la demanda pública en un euro. Sin embargo reduce la demanda privada en menos de un euro porque parte de los impuestos adicionales reducirán el ahorro, no el consumo. Si, por ejemplo, la tasa de ahorro del País Vasco fuera el 20%⁹⁸ cada euro de impuestos (dedicado a financiar un gasto crearía una expansión neta de la demanda de 20 cts⁹⁹.)

Finalmente, la pero opción desde un punto de vista expansión económica es reducir el gasto, ya que cada euro de gasto reducirá la demanda agregada den un euro.

En resumen por tanto,

⁹⁶ Como se ha señalado en la introducción hay quien, probablemente de forma exagerada, cuestiona la capacidad del gasto regional para estimular la economía regional y el empleo.

⁹⁷ El límite general es que, en tiempos normales, las Administraciones Públicas no pueden tener un déficit por encima del 3% del PIB.

⁹⁸ en el año 2009 la tasa de ahorro en España fue del 18,8%. Es razonable suponer que en la CAPV fue algo superior.

⁹⁹ Otra cuestión es, como ya se ha señalado que, en función del gasto parte de esos 20 cts adicionales de demanda acabarían beneficiando a empresas sitas fuera del País Vasco.



a) El efecto expansivo (contractivo) de las medidas regionales es limitado porque buena parte de la expansión (contracción) puede acabar afectando a empresas residentes en otras regiones

b) Desde un punto expansivo lo mejor es mantener el gasto financiándolo con endeudamiento. La segunda mejor opción es mantener el gasto y aumentar los impuestos. La peor opción es reducir el gasto.

En todo caso, la elección entre mantener gasto, subir impuestos o reducir gasto depende no sólo de su efectos expansivos (que en un contexto regional pueden ser limitados), sino también de los efectos sobre el bienestar (reducciones de gasto) y sobre los incentivos (aumentos de impuestos). No obstante, como se ha argumentado en la sección 5.1.2. en la mayoría de los casos los efectos sobre los incentivos son limitados, con lo que el criterio básico de elección es el efecto expansivo combinado con los efectos del gasto sobre el bienestar.

5.3.3. El Nivel de Impuestos adecuado

Una cuestión importante es la de si se deben o no aumentar los impuestos en la CAPV. Esta cuestión no tiene una respuesta única ya que depende en última instancia cual sea el nivel de prestaciones públicas que socialmente se desea. Y esto depende de las preferencias colectivas dominantes en relación a, fundamentalmente, el nivel y alcance del Estado del Bienestar. Financiar un Estado del Bienestar donde, como ro ejemplo en los EE.UU, se busque la igualdad de oportunidades es barato y se puede lograr con un nivel relativamente bajo de impuestos. Alcanzar un Estado del Bienestar basado en la igualdad de resultados que, como ocurre por ejemplo en Suecia o Dinamarca, garantice niveles razonables de vida a toda la población exige niveles elevados de impuestos. Pero lo que debe tener claro todo el mundo es que **no se pueden pedir prestaciones altas con impuestos bajos**. Y, como se ha constatado en la sección 2.4.1. los niveles de impuestos en la CAPV son un casi un 25% más bajos que el promedio de la UE. Están, de hecho, entre los más bajos. Y eso, que dentro de los impuestos de la CAPV se incluye un ajuste por IVA notablemente generoso.



En todo caso desde el principio debe quedar claro que la elección entre más y menos impuestos es simplemente una elección entre usos alternativos de la renta. Esto es una elección acerca de quién consumirá lo que se produce en la economía. Menos impuestos implica que las rentas medias y altas tendrán más bienes para consumir. Más impuestos que las rentas medias y bajas tendrán más para consumir.

Hay quien argumenta que en este trasvase de consumo (que es lo que realmente son los impuestos) la renta total de la economía será menor por los desincentivos que introduce los impuestos. A pesar de que quienes pagan los impuestos inciden mucho en estos desincentivos, la realidad es que dista mucho de estar claro qué magnitud tiene, Incluso **es probable que dentro de unos amplios márgenes unos impuestos bien diseñados no tengan esencialmente ningún coste en términos de eficiencia.**

Aunque la cuestión de si deben o no aumentar los impuestos es subjetiva, lo que sí se puede hacer es explorar si con los niveles actuales de impuestos es posible mantener los niveles actuales de gasto público, si en el futuro será necesario aumentar los impuestos para mantener las prestaciones o si las prestaciones públicas en la CAPV están por encima o por debajo de las de otros países de la UE.

A. Las necesidades de Gasto en el corto plazo

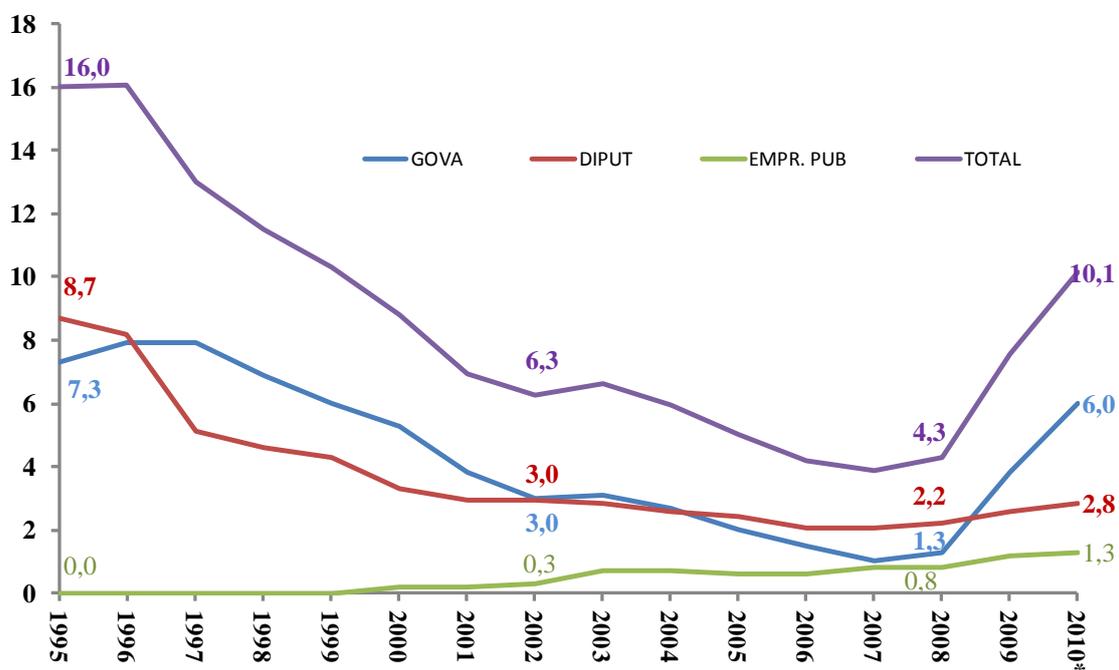
Los ingresos han caído notablemente en los dos últimos años. Los niveles de gastos no se han reducido tanto como los ingresos por dos causas. Primero porque el cupo ha permitido compensar parte de las pérdida de ingresos¹⁰⁰. Segundo, porque se ha recurrido a la Deuda de forma muy importante. El Gráfico 8 muestra la evolución del endeudamiento del Gobierno Vasco, las Diputaciones, las Empresas Públicas y global. Como muestra este gráfico, el endeudamiento se ha multiplicado por casi 2,5 en poco más dos años. En el camino se ha pasado del 4,3% del PIB al 10,1% del PIB. Aunque se está lejos del 16% del año 1995, **la CAPV debe ya más la mitad de sus ingresos de un año.** Cabe recordar, además, que vía Cupo la CAPV está asumiendo el 6,24% del endeudamiento del Estado.

¹⁰⁰ En el año 2007 el cupo al estado era casi el 12% de lo recaudado por la CAPV mientras que en el año 2009 no llegaba al 7%



Un hecho importante es que el 80% del endeudamiento adicional corresponde al Gobierno Vasco. En buena medida esto se debe a que el Gobierno gasta 5 ó 6 veces más las Diputaciones. Pero también pone de manifiesto **que hay una asimetría entre el interés que pueden tener las Diputaciones y el que puede tener el Gobierno Vasco en aumentar los impuestos. Simplemente la Diputación como gasta cinco veces más que las Diputaciones, y tiene un gasto más rígido a la reducción¹⁰¹ tiene, probablemente, cinco veces más interés en aumentar los ingresos.**

Gráfico 9:
Evolución de la Deuda del GOVA, las Diputaciones y las Empresas Públicas



*Cifra del segundo trimestre. Fuente: Banco de España

El resultado de la caída sustancial de ingresos y el recorte moderado de gastos es que en el año 2010 se aprobaron presupuestos con déficits considerables. Como muestra el Cuadro 27, el presupuesto del Gobierno Vasco implicaba un déficit del 18,2% del gasto (equivalente al 2,8% del PIB) y el del las Diputaciones estaba por encima del 20% del gasto propio (equivalente a 1,5% del PIB). El recorte posterior de gastos puede haber moderado algo estos déficits pero las cifras de endeudamiento del año 2010 sugieren que no en demasía.

¹⁰¹ Probablemente es más fácil para obras que, por ejemplo, reducir el gasto en Sanidad o Educación.



Cuadro 27: Déficits presupuestados (2009-10)

	En % del Gasto		En % del PIB	
	2009	2010	2009	2010
Diputaciones	16,4	20,2	1,3	1,5
GOVA	6,8	18,2	1,1	2,8
TOTAL	9,9	18,9	2,4	4,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las Diputaciones y del Gobierno Vasco.

Tomando todo en cuenta, lo que ha está ocurriendo es que los niveles de gasto se han reducido moderadamente a cambio de aumentar de forma importante el endeudamiento. Esta situación ya ha tenido una reacción fiscal que se ha traducido en aumentar tanto el IRPF como el IVA en torno a un 10%. En el primer caso se ha hecho eliminado la deducción de 400 euros para muchos contribuyentes y aumentando, del 18% al 20% en el tipo sobre la base del ahorro en el IRPF. En el segundo mediante un aumento de los tipos del IVA. Además se han aumentado tipos de los impuestos especiales y los ingresos del IVA en el 2010 han aumentado por el efecto gestión¹⁰².

No está claro si estos ingresos adicionales serán suficientes para compensar los efectos sobre la recaudación de la crisis y de la reducción del gasto público (que, por ejemplo, reducirá las retenciones a funcionarios y su gasto). En todo caso, el equilibrio presupuestario en el 2011 parece poco probable sin recortes adicionales del gasto o sin la emisión de más deuda. El recurso a más endeudamiento es poco prudente, máxime cuándo como ya se ha señalado la deuda es poco expansiva a nivel regional. Esto deja la elección a reducir gastos o aumentar ingresos.

Evidentemente la elección entre menos gastos o más impuestos es algo que debe decidir la sociedad. Nuestra opinión es que **lo más razonable en el corto plazo es primero, si hay margen, continuar revisando y depurando las políticas de gasto buscando la eficacia, pero sin poner en peligro el nivel y calidad de las prestaciones públicas esenciales (incluyendo los transportes y las infraestructuras). Segundo realizar aumentos selectivos de impuestos que permitan mantener o incluso mejorar las políticas de gasto prioritarias (educación, sanidad, servicios sociales) y limite el recurso a un endeudamiento que, como ya se ha señalado, no tiene efectos**

¹⁰² Recuérdese que parte de las devoluciones del primer trimestre se adelantaron al año pasado. Este efecto dura sólo, sin embargo, un cuatrimestre.



expansivos en un contexto regional. En la sección 5.6. se detallan los aumentos fiscales más razonables.

B. Las necesidades de gasto en el medio y largo plazo

En el medio plazo la CAPV se enfrenta a un coste sustancial derivado del desarrollo de la Ley de Servicios Sociales. Esta ley, considerablemente más ambiciosa que la ley de dependencia, limita el copago (por ejemplo la vivienda pueda ser utilizada como pago de los servicios prestados por el Sector Público) y requerirá una cantidad sustancial de recursos públicos.

Un segundo elemento importante que condicionará las necesidades de gasto será el envejecimiento de la población. El envejecimiento afectará fundamentalmente a dos competencias de la CAPV; la sanidad y la parte de dependencia en los servicios sociales. Además, si en el futuro parte de las pensiones se pagaran con impuestos generales, la CAPV también se vería afectada porque las transferencias del Estado para financiar pensiones (con impuestos generales) serían una competencia no asumida y, por tanto, aumentarían el Cupo.

El aumento futuro del coste es difícil de predecir. Para el caso de España se estima que en el horizonte del año 2050 el aumento del coste de la sanidad Pública estará en torno a 2 puntos del PIB. Por otro lado, la aplicación de la ley de dependencia en España puede tener un coste final de 2,5 puntos del PIB (sin tener en cuenta el coste adicional en residencias y otras infraestructuras). En la CAPV el coste será, ciertamente, más elevado.

Dado lo anterior parece evidente que en el futuro van ser necesario elevar la recaudación para, por lo menos, financiar la ley de servicios sociales y el coste adicional de la sanidad. La reducción del fraude, la reestructuración del sistema fiscal (reduciendo privilegios y gastos fiscales) y la creación de un impuesto específico para financiar los servicios sociales (véase la aportación de solidaridad en la sección 5.5.2) serían dos instrumentos esenciales para poder afrontar este coste.



C. Comparación con otros países

Como ya se ha señalado los niveles de impuestos en la CAPV son sustancialmente más bajos que los que hay en casi todos de los países de la UE. En el año 2008, por ejemplo, se recaudaba (en porcentaje del PIB) casi un 25% menos que el promedio de la UE. El Cupo, que está definido con generosidad¹⁰³, compensa parte de estos impuestos más bajos. **Sin embargo, no evita que los niveles de gastos en la CAPV sean más bajos en relación a lo que se gasta en la UE.**

El Cuadro 28 cuantifica estas diferencias en el caso de la Educación y la Sanidad. **En ambos casos la CAPV gasta sólo en 75% del promedio de la UE.** en

Cuadro 28: Gasto Público en Educación y Sanidad en la CAPV y en la UE (en % del PIB)

	Sanidad ¹	Educación ²
Bélgica	6,9	5,8
Dinamarca	7,3	6,7
Alemania	6,7	3,8
Irlanda	6,7	4,9
Grecia	5,1	3,0
España	5,7	4,4
Francia	7,8	5,9
Italia	7,0	4,6
Luxemburgo	4,6	4,2
Holanda	5,8	5,2
Austria	7,5	5,2
Portugal	7,1	5,8
Finlandia	6,9	5,8
Suecia	6,8	6,8
Reino Unido	7,1	6,1
UE15	6,8	5,1
Rep. Checa	7,2	4,7
Hungría	5,6	5,3
Polonia	4,6	5,7
Eslovaquia	5,9	4,0
UE27	6,8	5,1
CAPV	5,1	3,8

1. 2006 2. 2007

Fuente: Eustat y Eurostat

¹⁰³ Por cómo se ha definido el Cupo, igualdad de competencias el sistema foral da un 50% más de competencias que el sistema común.



realidad casi todos los países de la UE gastan más que la CAPV en estas funciones. Y esto incluye a muchos de los antiguos países del Este.

Simplemente mientras se recaude menos, las prestaciones serán más bajas en cantidad o calidad. **Y esa es la elección que la sociedad debe realizar. Más prestaciones o menos impuestos.**

5.3.4. Tolerancia Social de los Aumentos Fiscales

El sistema fiscal actual es esencialmente injusto por dos razones. Primero, porque las normas fiscales son injustas ya que favorecen deliberadamente a determinados tipos de renta (las no salariales) y a determinados tipos de contribuyentes (las rentas altas). A esto se añade una tolerancia notable con el fraude que realizan las rentas no salariales y las empresas. Como se ha visto en la sección 3.1, el resultado es un IRPF que lejos de ser un impuesto que grava de forma progresiva todas las rentas se ha convertido en poco más que en un impuesto progresivo sobre las rentas del trabajo dependiente. El impuesto de sociedades por su parte, es un impuesto que de facto no pagan la mayoría de las empresas pequeñas y medianas y que, además, está trufado de incentivos y ayudas. Además debido a la eliminación de sucesiones y donaciones para parientes de primer grado las rentas elevadas pueden pasarse el patrimonio entre generaciones sin minoración alguna de lo acumulado¹⁰⁴.

A los problemas de gestión y diseño de los impuestos se añade una sensación muy generalizada de que los ingresos públicos no se gastan con la eficiencia y cuidado que sería deseable¹⁰⁵. Cuando la **opinión dominante es que el sistema fiscal es injusto y que se gasta mal es complicado que la sociedad acepte aumentos fiscales. Por ello, previo a cualquier aumento general de impuestos** (esto es, un aumento que afecte a todos los contribuyentes) **es necesario tomar dos medidas:**

¹⁰⁴ Obviamente también las rentas medias y bajas pueden dejarse herencias sin coste fiscal. Pero los beneficios no son comparables a los de las rentas altas. Además, para mantener la exención a de rentas medias y bajas bastaría con diseñar un impuesto de sucesiones que excluye determinados bienes (por ejemplo la vivienda habitual) y activos hasta un cierto nivel.

¹⁰⁵ Justificada o no, esta es la opinión que sistemáticamente revelan las encuestas de opinión pública.



a) **Reformar el sistema fiscal aumentado su equidad horizontal.** Esto conlleva, por un lado, reformar la normativa de los impuestos y, por otro, reducir el fraude. Este mismo proceso producirá, de hecho, por sí solo ingresos adicionales ya que reducir los beneficios fiscales y cerrar vías de fraude aumentará la recaudación.

b) **Mejorar y Racionalizar el gasto público.** Para hacerlo es necesario tomar tres tipos de medidas.

b1) Analizar si todas las políticas de gasto que se están llevando a cabo están justificadas en base a sus efectos y valoración por parte de los ciudadanos.

b2) Reorganizar el Sector Público reordenando las competencias entre niveles de gobierno y el número y papel de las empresas públicas

b3) Introducir nuevos sistemas de gestión en los que se evalúen los resultados y se establezca un sistema de ascensos y retribuciones que promueva los resultados eficientes. Simplemente se debe evaluar los funcionarios según sus decisiones y resultados.

5.3.5. Conclusión

El análisis anterior sugiere que en el corto plazo será necesaria una subida moderada de impuestos para mantener las prestaciones y evitar un endeudamiento excesivo. En el medio y largo plazo van a ser necesarios recursos adicionales para mantener las prestaciones actuales y desarrollar adecuadamente la ley de servicios sociales. Es posible además que el cupo aumente. Estos recursos adicionales deben venir de una reducción del fraude, una reestructuración del sistema fiscal (reduciendo privilegios y gastos fiscales) y de la creación de un nuevo impuesto para financiar la ley de servicios sociales.

Además serían aconsejables aumento adicionales para elevar unas prestaciones públicas que están a una considerable distancia de las de las que tiene los países de la UE.

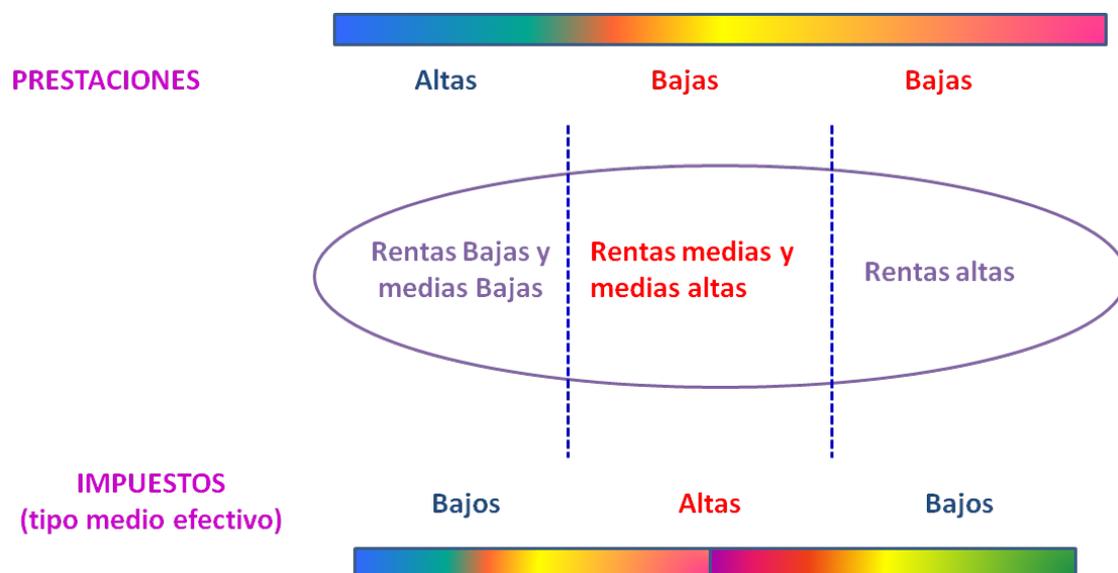
Estos aumentos fiscales son viables económicamente porque los impuestos son bajos en comparación a los vigentes en la UE. Sin embargo sólo serán tolerados

socialmente si, previamente, se realiza una depuración y racionalización del gasto y el sistema fiscal se hace más justo.

5.4. La estructura de los impuestos

El sistema fiscal actual es injusto en su diseño (que favorece a las rentas del capital y a las renta elevadas) y en su gestión (que es muy tolerante con el fraude). Cuando este diseño fiscal se combina con la distribución de prestaciones, el resultado no es sólo injusto sino insostenible en el medio plazo. El gráfico 9 resume la situación. Las rentas bajas y medias bajas no pagan muchos impuestos no reciben prestaciones considerables. Las rentas altas no reciben muchas prestaciones y pero debido al fraude y la diseño del sistema fiscal tampoco pagan muchos impuestos (en relación a su renta). El resultado es que son las clases medias y especialmente las medias altas las que soportan el estado del bienestar pagando impuestos importantes y recibiendo prestaciones limitadas.

Gráfico 10: Distribución de Beneficios y Costes de la Actuación Pública



Esta distribución de costes y beneficios no sólo es esencialmente injusta sino que imposibilita aumentar el IRPF de forma significativa. Simplemente no se puede aumentar los impuestos sobre unas clases medias y medias altas que ya están soportando mucho del impuesto mientras las clases altas (y muchos autónomos de las



clases medias) evitan el pago del impuesto. Por ello previo a cualquier aumento significativo del IRPF es necesario ampliar la base de contribuyentes reduciendo el fraude, y cerrar las vías de elusión y los privilegios fiscales de las rentas altas

5.5. La Reforma Necesarias

En esta sección se explicitarán las medias de reforma necesarias y se sugerirá un calendario de aplicación temporal. Las medias se dividen en reformas de los impuestos existentes y creación de nuevos impuestos.

5.5.1. Consideraciones previas

Cualquier reforma fiscal en la CAPV debe partir de que el margen de maniobra es limitado porque, desde una perspectiva recaudatoria, la capacidad normativa esencial de la CAPV está en IRPF y en el Impuesto Sociedades. Por otro lado, la CAPV carece de capacidad normativa (en lo relativo a tipos o bases) en los impuestos indirectos básicos (IVA, y especiales de fabricación como hidrocarburos o labores de tabaco). Esto tiene dos implicaciones básicas:

a) **La reducción del fraude es un objetivo prioritario no sólo por razones de equidad, sino también como instrumento para ampliar la base de contribuyentes y, por extensión, la recaudación.**

b) **El Gobierno Vasco debería liderar las iniciativas para que el gobierno central haga las gestiones necesarias para que la CAPV (y otras CC.AA) tengan al menos cierta capacidad normativa en los impuestos indirectos básicos.** Esto es especialmente importante en un contexto internacional como el actual en el que es probable que la imposición indirecta gane cada vez más importancia.

5.5.2. Delimitación de objetivos generales

El diseño de los sistemas fiscales debe buscar la eficiencia, la equidad (horizontal y vertical) y la flexibilidad (capacidad recaudatoria y ajustes a la coyuntura).



En la sección 5.1.se ha argumentado que **las consideraciones de eficiencia son de segundo orden**, especialmente cuando los niveles de fiscalidad son tan moderados como los que hay en la CAPV. Ciertamente los empresarios y las rentas altas advierten siempre que las subidas de impuestos dañaran la economía y producirán deslocalizaciones. Es normal que lo hagan porque de esta forma han conseguido en el pasado notables ahorros fiscales. Sin embargo que lo digan no significa que sea cierto. La realidad es que, dejando al margen casos extremos, los desincentivos creados por los impuestos son reducidos y los riesgos de deslocalización limitados.

La equidad vertical (progresividad del sistema fiscal) es un valor ético importante, pero la redistribución que puede lograrse con los impuestos es mucho menor que la que se logra con el gasto. Por **ello aumentar la progresividad de los impuestos no debe ser una prioridad**, máxime cuando, por un lado los que declaran ya soportan una progresividad notable y, además, debido al fraude, los que más pagan por el IRPF no son necesariamente los que tienen más renta.

En consecuencia, las medidas de reforma que se proponen se basan en un doble objetivo:

a) **Garantizar la equidad horizontal del impuesto. Esto es, que no hay discriminaciones entre contribuyentes y que todos los que tienen la misma renta paguen los mismos impuestos. Se trata de garantizar la igualdad de todos los contribuyentes ante la ley fiscal, eliminando los privilegios que en la actualidad tienen algunos contribuyentes (rentas altas) y algunos tipos de renta (rentas no salariales.**

b) **Dotar al sistema fiscal de la capacidad recaudatoria suficiente para hacer frente a los restos presupuestarios que presentes y futuros. Esto incluye desde la mejora de las prestaciones básicas (sanidad o educación, por ejemplo) hasta el desarrollo de la ley de servicios sociales.**



5.5.3. Cambios en el sistema fiscal actual

En esta sección se proponen medidas de reforma de los impuestos ya existentes. Como ya se ha señalado estas medidas buscan la equidad horizontal y dotar de capacidad recaudatoria al sistema.

A. IRPF: El IRPF actual es un impuesto injusto en el que contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos (inequidad horizontal). Por un lado las rentas del capital pagan menos que las del trabajo. Por otro hay deducciones de dudosa justificación que afectan más a unos contribuyentes que a otros. Además la propia normativa bonifica algunas rentas y permite a través del sistema de módulos declaraciones muy por debajo de lo real. Finalmente, y más importante, hay unos niveles de fraude muy elevados que hacen que quienes tienen rentas no retenidas (ya tengan rentas altas medias o bajas) tributen muy por debajo de sus ingresos reales.

Esta inequidad horizontal trasciende a la capacidad recaudatoria del impuesto. Como el impuesto se percibe injusto, los contribuyentes se oponen a que se aumente. Además tratan de defraudarlo e incluso consideran legítimo hacerlo. Por otro lado es complicado aumentar la presión fiscal sobre contribuyentes que a pueden estar soportando ya impuestos sustanciales (el 10% más ricos de los declarantes paga casi la mitad del impuesto) mientras que hay una gran cantidad de contribuyentes que pagan poco (en relación a su renta).

La base de la reforma sería buscar la equidad horizontal (la redistribución se puede lograr de forma más efectiva por el lado del gasto), eliminando deducciones y bonificaciones cuestionables y tomando medidas efectivas para reducir el fraude. **En lo esencial se retornaría a la esencia de lo que es un IRPF. Un impuesto que grava de forma conjunta y progresiva toda la renta del contribuyente**



Estructura del Impuesto

Medida 1: Eliminar el sistema dual de IRPF. El impuesto dual de IRPF que grava de forma separada las rentas del trabajo y del capital. A las rentas que son del trabajo¹⁰⁶ se les aplica una escala progresiva con tipos marginales que van desde el 23% al 45%. Las rentas del capital, por su parte, se gravan a un tipo proporcional del 20%. Por un lado esto es esencialmente inequitativo ya que a rentas iguales pagarán menos impuestos quienes obtengan un porcentaje mayor de ellas del capital. Más aún, un trabajador de renta baja que haga unas horas extras tributará, por lo menos, el 23% de lo que gane. Sin embargo un contribuyente que tenga una renta muy alta, si obtiene unas rentas del capital adicionales, solo pagará el 20%. A este problema de equidad se une que se abre una nueva vía de elusión ya que todo el que, por la naturaleza de su actividad, pueda transformar rendimientos del trabajo en rendimientos del capital pagará menos impuestos. Es evidente que nada de esto ayudará demasiado a que el impuesto sea mejor valorado por los contribuyentes

Medida 2: Reintroducir el sistema de imputación (si se elimina el sistema dual). Si se eliminara el sistema dual sería necesario reintroducir el sistema de imputación de los dividendos para corregir la doble imposición.

Rentas exentas

Medida 3: Eliminar la exención la exención de las plusvalías en la vivienda propia si se reinvierte (ganancia fiscal de 54 millones de euros en el 2010). Esta exención es esencialmente injusta. ¿Por qué si una persona vende por 400 mil euros una vivienda que compró por 100 mil no tiene que pagar ningún impuesto en los 300 mil euros de plusvalía, pero sin embargo, alguien que vende por 400 mil euros unas acciones o un local que compró por 100 mil, y se compra una casa de 400 mil euros tiene que pagar impuestos? O, incluso peor, ¿por qué quien compra una casa pagándola con rentas que

¹⁰⁶ Estrictamente hablando esto se aplica a todas las rentas que no son del capital Esto es, a las de trabajo y autónomos.



ha obtenido trabajando debe pagar impuestos en esas rentas pero quien la compra con una plusvalía en otra vivienda anterior no debe hacerlo? Simplemente, si el objetivo es que la gente compre una casa, la cuantía de la ayuda fiscal debería ser independiente del origen de la renta (plusvalía en valores mobiliarios, plusvalía en valores inmobiliarios o ahorro de rentas del trabajo)¹⁰⁷

Medida 4: Eliminar las rentas exentas. Esto incluye, entre otras, eliminar la exención de becas a los deportistas, la exención del 50% de los rendimientos obtenidos en el extranjero, de los premios de determinados juegos de azar, determinadas ayudas de la unión europea, prestaciones por desempleo (en forma de capital), ciertas indemnizaciones de los seguros etc

Deducciones de la Base

Medida 5: Modificar La Deducción por Rendimientos Netos del Trabajo. El IRPF actual permite deducir de la base una cierta cantidad de tanto alzado a todos los contribuyentes que obtienen rendimientos del trabajo. Esta cantidad (igual para los contribuyentes con iguales rentas del trabajo) es decreciente con el nivel de rentas del trabajo.

En su diseño actual, deducción por rendimientos del trabajo es más que cuestionable porque la cuantía de la deducción es decreciente con el nivel de renta cuando lo equitativo sería lo contrario. La razón es simple. Si el objetivo de hacer la deducción decreciente es aumentar la progresividad del IRPF, esta deducción es incorrecta porque la progresividad debe establecerse en la escala y no en las deducciones. Si se trata de reconocer los gastos de difícil justificación, éstos son más importantes en los niveles altos de rentas de trabajo que en los bajos, por lo que la deducción debería ser creciente. Y si se busca compensar a las rentas bajas por el mayor fraude fiscal que pueda haber en los niveles altos, especialmente las rentas no salariales, la vía de compensación no es ciertamente establecer una deducción decreciente de los

¹⁰⁷ Más aún, la exención de las plusvalías en la vivienda propia probablemente ha sido responsable (y puede volver a serlo) de una especie de juego de la pirámide en el que los contribuyentes van comprando cada vez casas más caras a costa de vender la anterior y reinvertir las plusvalías. En este proceso se encarece el precio de la vivienda especialmente el de las más baratas y se dificulta el acceso a la primera vivienda



rendimientos del trabajo. Por un lado, se discrimina a las rentas no salariales que sí declararían sin penalización alguna para las rentas que no declaran. Por otro lado, si se quiere dar un tratamiento equitativo a las rentas del trabajo y a las no salariales, y se sospecha que las segundas defraudan más, lo que hay que hacer es reducir el fraude en estas rentas.

Por tanto la deducción por rendimientos netos del trabajo carece de justificación, siquiera como compensación a las rentas del trabajo por la ocultación de las rentas no salariales. Al mismo tiempo introduce una inequidad entre quienes obtienen rentas del trabajo y quienes obtienen otras rentas (y las declaran). Por ello lo razonable desde la perspectiva de la EH sería eliminar la deducción por rendimientos del trabajo y sustituirla por otra de gastos del trabajo que incluyera todos aquellos en los que puede incurrir un asalariado (transporte, formación, ropa de trabajo, coste de las agencias de empleo, etc¹⁰⁸). Esta deducción requeriría justificación documental o estaría sujeta a algún tipo de estimación. Al contribuyente se le podría dar la opción de sustituir la deducción justificada por una deducción general en la base, pero de cuantía fija no demasiado elevada. La razón es que, si como ocurre en la actualidad, la deducción general es elevada, todos se acogerán a ella tengan realmente gastos o no. Pero si todos acaban practicando la misma deducción, la minoría que realmente incurre en los gastos se siente perjudicada porque acaba teniendo más gastos que los demás y la misma reducción de impuestos que los que no incurren en gastos.

Para compensar la pérdida de progresividad del IRPF al modificar esta medida, se deberían reducir los tipos marginales aplicables a las rentas más bajas.

Medida 6: Eliminar los incentivos a los planes de pensiones (coste estimado en el 2010 de casi 400 millones de euros que además, van proporcionalmente más a los más ricos). La deducción por planes de pensiones tiene muchos problemas conceptuales y prácticos. A un nivel conceptual existen diversos problemas. Primero, no está claro por qué se debe primar a quien invierte en un plan de pensiones frente a quien decide realizar ahorro e invertirlo según su mejor criterio ya que, eventualmente, este ahorro, aunque formalmente no esté invertido en un plan de pensiones, también será utilizado

¹⁰⁸Obviamente, esta deducción excluiría elementos tales como la alimentación ya que este no es un gasto extra en el que deba incurrir un asalariado (en relación a un no asalariado).



para financiar el consumo en la jubilación. Segundo, porque en última instancia a través de estos beneficios fiscales sería el propio sector público quien parcialmente estaría financiando los planes privados de jubilación a través de una reducción en la recaudación. Por ejemplo, en la actualidad a través de las deducciones en el IRPF el Sector Público puede estar pagando hasta el 45% de la pensión supuestamente privada de un individuo de renta elevada, Y esto va en contra de la idea de que deben ser los individuos y no el sector público quien financie la jubilación por encima de determinados niveles.

A un nivel práctico existen tres problemas

a) El coste fiscal es muy elevado. En la casualidad cuesta un 10% de la recaudación. Si los planes de pensiones aumentaran su cobertura, el coste sería incluso mayor.

b) Parte de estos beneficios pueden ser trasladados, no a los inversores en la forma de rendimientos más elevados, sino a los gestores en la forma de beneficios mayores. Por ejemplo, si el tipo de mercado es de, digamos, el 5% un promotor de planes de pensiones puede pagar un 4% y que a pesar de esto la inversión sea rentable para el ahorrador debido al ahorro fiscal asociado. Este fenómeno es una posibilidad real que, como ya se ha señalado, se ha producido de forma sistemática en el caso de las cuentas de ahorro vivienda

c) Como es bien sabido, los beneficios fiscales pueden alterar los usos del ahorro pero es dudoso que estimulen ahorro adicional. De esta forma, su efecto más probable será trasladar a fondos de pensiones ahorro que en la actualidad está invertido en otros usos. Esto tendrá un coste de eficiencia sin ganancias demasiado claras ya que, en principio, al sector público le debería dar igual que el consumo en la jubilación se financie con rendimientos de fondos de pensiones o con ahorro invertido en otros activos.

d) La rentabilidad coste eficacia es mínima. A los incentivos se acogen tanto los planes de pensiones que se generan por el incentivo (probablemente pocos) como los que se hubieran generado incluso en ausencia de incentivos.



e) No tienen sentido con un sistema público como el actual que sustituye más del 90% del último salario cobrado. Además tampoco servirían para facilitar una reducción de las pensiones públicas porque la mayoría de la población acumula unas prestaciones mínimas en planes privados. En realidad, probablemente sólo tienen niveles significativos de planes quienes no lo necesitan; las rentas elevadas.

f) Finalmente hay que tener en cuenta que los planes privados están plagados de problemas de rentabilidad. La experiencia dice que en la mayoría de los fondos de pensiones que hay en la actualidad han obtenido rentabilidades por debajo de la inflación, incluso considerando periodos muy amplios de 10 ó 15 años. Eso sí, las comisiones que cobran las gestoras son muy llevadas y pueden alcanzar el 2% anual. En realidad las más interesadas en mantener esta deducción son, probablemente, las instituciones financieras.

Deducciones de la Cuota

Medida 7: Modificar las deducciones personales y familiares trasladándolas a la base y haciéndolas la suma de un componente fijo más otro variable. Las deducciones personales deben instrumentarse mediante una deducción en la base. La razón es simple. El tamaño de la familia afecta a la capacidad de pago del contribuyente. Por ello, las deducciones familiares deben practicarse en el indicador de pago. Esto es en la base imponible. La forma de instrumentar unas deducciones familiares que fueran EH sería establecer deducciones de la base que tuvieran dos componentes:

a) Un primer componente de una cuantía fija por hijo (o por ascendiente). El componente fijo debería ser algo superior al (equivalente en base de) la deducción actual en la cuota.

b) Un segundo componente (con justificación documental) por gastos extraordinarios. En el caso de los hijos este componente documentado debería incluir, por lo menos, los gastos en educación obligatoria no cubiertos por la educación pública gratuita (libros, por ejemplo) y los de cuidados de los hijos (guarderías). En el caso de



los ancianos, se deberían incluir los gastos en personas que los atienden debido a, por ejemplo, enfermedades que requieren cuidados especiales y los gastos médicos no cubiertos por la seguridad social.

Medida 8: Reforma en el corto plazo y eliminación en el medio plazo de los incentivos para la adquisición de vivienda (coste de casi 450 millones de euros en el año 2010. El Estado la limita a partir del 211 a rentas de menos de 24.000 euros).

Esta deducción tiene numerosos problemas conceptuales y prácticos. Algunos de estos problemas son:

a) El primer problema es que si bien es cierto que la vivienda es un bien de necesidad, existen muchos otros bienes necesarios que también suponen desembolsos importantes para los contribuyentes y que, sin embargo, carecen de beneficios fiscales. Por ejemplo, ¿por qué se ayuda a todo el mundo a comprar una casa y no a pagar un tratamiento de curación del cáncer en Houston o la educación Universitaria de sus hijos?

b) Es una deducción que se aplica sin restricciones a todos los contribuyentes. En teoría el objetivo de esta deducción es ayudar a los contribuyentes a que adquieran una vivienda. Sin embargo, esta deducción se aplica a todo el mundo incluso a quien podría pagar una vivienda sin ayudas fiscales.

c) La deducción por adquisición de vivienda es altamente inefectiva porque probablemente encarece las viviendas y los costes de financiación. Simplemente, los incentivos fiscales, al aumentar la demanda de viviendas encarecen su precio. En este proceso, parte de los beneficios fiscales se trasladan a los promotores de viviendas que pueden vender más caro (que en ausencia de ayudas fiscales). Más aún, cuanto más inelástica sea la oferta de viviendas, mayor será parte de las ayudas fiscales se traduce en aumentos de precios (y por tanto en ganancias para los promotores) y menor el aumento de viviendas (en relación a la situación en la que no hubiera ayudas). Dado que el mercado de la vivienda dista mucho de ser competitivo y que, además, la oferta es muy inelástica (al menos en el corto y medio plazo), parece razonable suponer que una gran parte de los incentivos fiscales a la adquisición de viviendas acaba beneficiando a los productores. Simplemente, es más que probable que buena parte de los beneficios



fiscales lejos de abaratar los precios de las viviendas las encarezcan. Con ello, los beneficios se estarán trasladando de los adquirentes a los vendedores de las viviendas vía aumento de precios.

De igual forma, la deducción de los intereses en los créditos para adquirir vivienda pueden acabar siendo trasladados a las Entidades Financieras que, ante una demanda incrementada de créditos (por la deducibilidad de los intereses) pueden cobrar intereses más llevados. El hecho de que las cuentas ahorro vivienda ofrezcan rentabilidades muy inferiores a las del mercado es plenamente revelador de hasta qué punto las Entidades Financieras se pueden acabar apropiando de los beneficios fiscales.

En un sentido básico, la ayuda a la adquisición de vivienda en el IRPF es equivalente a que el Gobierno aprobara mañana una norma que dijera que se concede a todos los constructores una subvención del 15% por casa que construyan (en la confianza de que así venderán las casas un 15% más baratas que en ausencia de la subvención) y además se paga a todos los bancos el 15% de los intereses que decidan cobrar en préstamos para la adquisición de vivienda (en la creencia de que con esto cobrarán un 15% menos de intereses que si no se les pagara nada). Quien piense que esta política de vivienda es absurda, debe pensar también que la deducción por vivienda en el IRPF no está justificada.

d) La deducción por vivienda distorsiona los mecanismos de financiación de la vivienda. Simplemente como los intereses pagados en los créditos son deducibles, puede ser rentable endeudarse por encima de lo que una persona necesita para comprar una casa para e invertir el excedente en otros activos.

En el medio plazo esta deducción debería eliminarse. En el corto plazo debería limitarse en un doble sentido.

a) Sólo podrían beneficiarse de la deducción las casas cuyo coste total fuera inferior a un determinado nivel. Este nivel debería cogerse con suficiente amplitud para cubrir diferentes situaciones familiares y mercados de vivienda diferentes. Un nivel de referencia podría ser, por ejemplo, ejemplo 500.000 euros.



b) El porcentaje de deducción del crédito debería empezar en el 20% e ir decreciendo ser decreciente con el nivel de renta hasta hacerse cero en torno a niveles de 25.000 euros.

Medida 9: Se debe eliminar para todos los contribuyentes. Esta deducción no tiene ningún sentido. Actualmente se mantiene en su totalidad (400 euros) para quienes ganan menos de 15.000 euros y parcialmente para quienes ganan entre 15.000 y 20.000 euros. Pero, sencillamente, no se debería mantener para nadie. Si se piensa que las rentas bajas pagan demasiado (algo, por cierto, bastante cuestionable) se debería ampliar el mínimo exento o bajar los tipos de los tramos más bajos. Pero nunca mantener una deducción absurda.

Medida 10: Deben eliminarse las deducciones por mecenazgo (coste de casi 15 millones de euros en el 2010), alquiler de vivienda (coste de casi 40 millones de euros en el 2010), incentivos a la creación de empleo, pago cotizaciones sindicales (coste de casi 10 millones de euros en el 2010), Deducción por inversiones y por otras actividades, Deducción por participación de los trabajadores en la empresa, Deducción por depósitos en entidades de crédito para la inversión en el inicio de una actividad económica. El IRPF no es el lugar adecuado para hacer política cultural ni determinadas cuestiones de política social que, si necesarias, deberían hacerse vía subvenciones. Por ello deben eliminarse estas deducciones:

Otras Cuestiones

Medida 11: Eliminar el sistema de módulos el IRPF. El sistema de módulo está siendo eliminado progresivamente porque plantea más problemas de lo que resuelve. Sin embargo aún quedan muchas actividades comerciales y de otra índole en este régimen. Sería deseable eliminarlo para todas las actividades, porque el sistema de módulos es dañino en muchos aspectos.

a) Por un lado permite la emisión de facturas falsas lo que reduce lo recaudado por IVA y Sociedades.



b) Permite que, de ciertos contribuyentes (generalmente de rentas media o alta) puedan tributar legalmente por debajo de sus ingresos verdaderos. Esto tiene dos implicaciones:

b.1) Por un lado, permite que contribuyentes, muchas veces con rentas elevadas, paguen sustancialmente menos que quienes obtienen rentas comparables del trabajo.

b.2) Por otro, como muchas prestaciones públicas están ligadas a lo que se declara por IRPF, estos contribuyentes obtienen ganancias en la forma de prestaciones públicas adicionales (becas, viviendas de protección oficial, etc).

Evidentemente, sería deseable extender la supresión de los módulos al IVA porque su existencia, además de facilitar la emisión de facturas falsas, permite que muchos ingresen (legalmente) en la Hacienda cantidades menores a las que corresponderían en función de su actividad económica. Sin embargo esta competencia es del estado, aunque se podría solicitar que se eliminara el sistema de módulos en el IVA.

Medida 12: Modificar el tratamiento de las rentas irregulares. Las rentas irregulares (las generadas en periodos de más de un año) que van a la base general se reducen un 40% (si han sido generadas en dos años) o un 50% si han (sido generadas en más de dos años). Este tratamiento beneficia a determinados pagos de las rentas altas (indemnizaciones multimillonarias por despido, por ejemplo) e incluso ha sido utilizado para la elusión (bonificaciones por rendimientos plurianuales). Par evitar esto, el Estado acaba de cambiar este tratamiento de estas rentas limitando a 300.000 euros la cantidad de la reducción (que en le sestado es una bonificación del 40%). Esto implica que las indemnizaciones y bonos de hasta 750.000 euros se seguirán beneficiando de esta norma.

Desde un punto de vista económico el tipo de gravamen correcto para una renta que ha sido generada en n años es el tipo marginal medio de aplicable a las rentas del contribuyente (excluida la ganancia) de los últimos n años (incluyendo el de la declaración). Como cada contribuyente tiene que guardar las declaraciones durante cuatro años, esto se podría aproximar en la práctica estableciendo que las rentas se irregulares se graven al tipo marginal medio de los años que se ha generado con un



máximo de cinco. Alternativamente, si se desea simplificar este esquema, la *n-ésima* parte de la ganancia se podría gravar al tipo marginal del año y el resto a un porcentaje de este tipo marginal¹⁰⁹. Esto es a, por ejemplo, un 85% o un 90% del tipo marginal que se aplica a las restantes rentas del año. El porcentaje concreto se debería establecer en función de muestreos adecuados de la evolución de los tipos marginales de los contribuyentes. Es claro, no obstante, que la solución simplificada beneficiará a muchos contribuyentes (a todos aquellos cuyos tipos marginales no hayan sido decrecientes en los últimos años). En todo caso, esta inequidad puede ser un precio aceptable en términos de sencillez y, ciertamente, incluso con la solución simplificada los niveles de tributación resultantes serán considerablemente más elevados que los actuales.

Medida 13: Indiciación automática de la Escala y las deducciones. Debido a la progresividad del impuesto, los aumentos meramente monetarios de renta hacen que los contribuyentes pasen a tramos con tipos más altos. De igual forma, el valor real de las deducciones disminuye. El resultado es que el contribuyente, sin cambios aparentes en los impuestos (los impuestos nominales no cambian) aumentan los impuestos reales que pagan. Esta forma de aumentar los impuestos (denominada progresividad en frío o rémora inflacionaria) es esencialmente injusta porque oculta al contribuyente los aumentos que se están produciendo. Para evitar la estos aumentos de impuestos reales derivados de los incrementos de renta meramente monetarios, es necesario indiciar el impuesto. Esto es, abrir todos los años los tramos de base a la misma tasa que la inflación y actualizar todas las deducciones

Medida 14: Modificar el tratamiento de las SICAV. Las SICAV han sido el instrumento financiero usado por las rentas elevadas para diferir el pago de impuestos. Para que esto deje de ser así, son necesarias dos medidas:

a) Cambiar las reglas de valoración para que los rendimientos no puedan ser retirados como disminuciones de aportaciones (Esto es lo que va a hacer el Estado).

¹⁰⁹ Obviamente habría que establecer un tipo mínimo, por ejemplo el tma que corresponde a la *n-ésima* parte de la ganancia de capital.



b) Que las SICAV tributen anualmente en el IRPF por la plusvalía generadas (si es minusvalía sería compensable con plusvalías posteriores). Se trataría de que tributaran por los rendimientos, incluso si no se retiran de la SICAV.

Medida 15: Modificar la normativa del IRPF y de Sociedades de tal forma que las ganancias patrimoniales no justificadas se graven salvo que se demuestre que fueron adquiridas con dinero que tributó. Esta provisión añadiría a la existen actualmente la cualificación de que se demuestre que fueron adquiridas con dinero que tributó. De esta forma, equivale, básicamente, a la no prescripción del fraude.

Medida 16: Obligatoriedad de incluir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios. Para controlar el fraude, se debería establecer la obligatoriedad de declarar en el IRPF la relación de adquirida en el año por el contribuyente (directamente o a través de sus empresas) o por los miembros de su unidad familiar, cuyo coste unitario exceda del 20% de la Base Imponible declarada. Se deberán explicitar, además, las fuente de financiación.

B. Impuesto de Sociedades. El impuesto de Sociedades es un impuesto por el que la mayoría de las empresas paga poco a nada. En lo esencial es un impuesto que pagan las empresas más grandes. Pero incluso muchas de estas se benefician de incentivos y bonificaciones fiscales de dudosa efectividad y elevado coste. Este impuesto recauda entre un punto y un punto y medio del PIB menos que en el Estado.

Además, debido a la falta de control del impuesto y a la normativa vigente muchos empresarios pequeños y medianos utilizan el impuesto para acabar evitando pagar el IRPF. Para ello cargan sus gastos personales a la empresa y formalmente cobran retribuciones pequeñas y obtienen beneficios bajos.

La base de la reforma sería depurar las deducciones, reducir el fraude y evitar que el impuesto se use para eludir el IRPF.

Medida 17: La deducción del gasto en determinados bienes susceptibles de ser utilizados privadamente (vehículos y inmuebles, por ejemplo) debe reducirse drásticamente, de tal forma que en la mayoría de los casos sea no deducible.



En el caso de los vehículos sólo deberán ser deducibles los que no sean turismos o motocicletas y los que, siéndolo, se ajusten las categorías que el IVA presume afectas al 100%¹¹⁰ a la actividad económica. En el caso de los inmuebles, sólo deberán ser deducibles los que formen parte del activo circulante o están afectos a la actividad.

La inequidad de que los contribuyentes imputen gastos personales al impuesto de sociedades (con la consiguiente devolución del IVA) es evidente. Implica, por ejemplo, que a un trabajador asalariado cada euro que cuesta cada uno de los bienes (un coche, por ejemplo) le cuesta hasta 2,23€¹¹¹ de renta mientras que a un empresario que deduzca el gasto (el coche en el ejemplo) en Sociedades (recuperando, además el 50% del IVA) el euro de gasto sólo le exigirá 0,729 céntimos de euro de renta. Esto es, al trabajador cada euro del coche le cuesta el triple que al empresario.

Medida 18: Debe eliminarse la deducción del 10% por Activos Fijos Nuevos por costosa e ineficiente.

Medida 19: Debe eliminarse la deducción por Gastos de Formación Profesional. Esta deducción implica que las empresas cobran dos veces por los gastos de formación. Primero al deducir el coste de la base y, segundo, al aplicar el incentivo. Esto no es ineficiente, injusto y caro. El Estado va a eliminar el año que viene una deducción que tiene similar a esta.

Medida 20: Debe eliminarse la deducción por Contribuciones de las Empresas a Sistemas de Previsión. Nuevamente supone una doble bonificación de este gasto (como gasto deducible en la base y como incentivo en la cuota). La justificación para eliminar esta deducción es esencialmente la misma que para eliminar la deducción en el IRPF por aportaciones planes de pensiones. Es cara, no está justificada como

¹¹⁰ Esto incluye a los vehículos mixtos usados en el transporte de mercancías, los utilizados en el transporte de viajeros mediante contraprestación, en la enseñanza de conductores (mediante contraprestación), los usados por los fabricantes en la realización de pruebas, ensayos o promociones de ventas, los utilizados en desplazamientos profesionales de los representantes o agentes comerciales, y los utilizados en servicios de vigilancia (Artículo 93 tres, Norma Foral 7/1994 de Bizkaia)

¹¹¹ Primero debe pagar el IVA, con lo que el coste pasa a ser de 1,16 euros. A un tipo marginal del 48%, la renta que hay que ganar para gastar 1,16€ es de 2,23€. Y esto sin incluir otros impuestos como el de matriculación.



complemento del sistema público (que tiene una tasa de sustitución elevada), no permitirá reducir las presiones financieras sobre el sistema público y los sistemas privados son poco rentables y arriesgados.

Medida 21: Debe modificarse la deducción por creación de empleo. Previo a la crisis esta deducción se limitaba a grupos con dificultad de inserción en el mercado laboral. La crisis ha hecho que se amplíe a todos los contratos indefinidos. Dada la escasa efectividad de estas medias y su coste, debe volverse a limitar a grupos con dificultad de inserción en el mercado laboral. En estos casos la deducción sí puede ser efectiva porque compensa monetariamente los recelos o que pueda tener el empresario o la (posible) menor productividad de estos trabajadores.

Por su dudosa efectividad, sus costes, porque supone una doble bonificación y porque, en lo esencial van directamente a la cuenta de resultados deben eliminarse las siguientes deducciones:

Medida 22: Debe eliminarse la deducción por Actividad de Conservación y Mejora del Medio Ambiente (el Estado va a eliminar una deducción de carácter similar)

Medida 23: Debe eliminarse la deducción Edición de libros, Producciones Cinematográficas y Bienes de Interés Cultural (el Estado va a eliminar una deducción de carácter similar).

Medida 24: Debe eliminarse la deducción Reserva de Inversiones Productivas.

Medida 25: Debe eliminarse la deducción por Reinversión.

Medida 26: Igualar los tipos de gravamen. Debe aumentarse al tipo general la tributación del 28% a tributación de todas las empresas actualmente sujetas al 21%¹¹² o al 20%¹¹³

¹¹² Mutuas de Seg. Generales, Entidades de Previsión Social, Mutuas de Accidentes de Trabajo, Sociedades de Garantía Recíproca, Sociedades de Refinanciamiento, Colegios profesionales, Asociaciones Empresariales, Cámaras Oficiales, Sindicatos, Partidos Políticos, Entidades sin Fines de Lucro a las que no se aplique la ley de Mecenazgo, Uniones de Cooperativas, Agencias de Valores de la Bolsa de Bilbao.



C. Impuesto sobre las Ventas de determinados Hidrocarburos¹¹⁴

En este impuesto las CC.AA. pueden aplicar un recargo de hasta el 200% del tipo mínimo establecido por el Estado. Los ingresos obtenidos deben dedicarse a la Sanidad o a Políticas Medioambientales. En la práctica esta restricción es ampliamente irrelevante porque por cada euro adicional de este impuesto se puede reducir en un euro lo que se dedica a Sanidad o Medio Ambiente. En la actualidad hay seis CC.AA. que aplican el recargo (Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Valencia) y dos más que lo van aplicar a partir del 2011 (Andalucía y Extremadura). En todo los casos salvo uno (Madrid) el impuesto se aplica en el nivel máximo de 2,4 céntimos por litro. Llevándolo a este límite, la CAPV recaudaría más de 50 millones de euros. Además gravaría a no residentes por el uso que hacen de las carreteras de la CAPV.

Este impuesto tiene el problema de que la Comisión lo ha denunciado ante el Tribunal de Luxemburgo¹¹⁵. Pero el recurso afecta al propio impuesto y no a los recargos establecidos por las CC.AA. Además, si se produjera una resolución contraria a España por parte del Tribunal en este sentido, el Gobierno deberá buscar alguna fórmula para mantener esta figura, dado que estaría en juego el modelo de financiación autonómica que cuenta con estos ingresos.

Medida 27: Aumentar el tipo sobre las Ventas de determinados Hidrocarburos en 2,4 céntimos por litro (producirá 50 millones de euros).

D. Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

La CAPV grava las transmisiones de inmuebles al 6% mientras que todas las demás CC.AA. lo hacen al 7%. En actos jurídicos documentados el tipo en la CAPV para documentos notariales es el 0,5% mientras que en el resto de las CC.AA. es el 1% (excepto Canarias). Se propone elevar ambos tipos, el de transmisiones de inmuebles al 7%, el de actos notariales al 1%. No tenemos datos para estimar el impacto de estas

¹¹³ Sociedades Rectoras de las Bolsas de Valores.

¹¹⁴ Véase el anexo 2 para detalles adicionales.

¹¹⁵ En el anexo 2 se dan los detalles.



medida, pero dado que en la CAPV este impuesto recauda (en porcentaje del PIB) la mitad que en Territorio Común, puede no ser despreciable.

Medida 28: Elevar el tipo de transmisiones de inmuebles al 7% y el de actos notariales al 1%.

E. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte

En este impuesto las CC.AA. pueden establecer un recargo de hasta el 15%. En la actualidad sólo tres lo han hecho, y no todas han llevado el recargo hasta el 15%. La recaudación de este impuesto no es muy importante y aumentarlo el 15% reportaría menos de 6 millones de euros.

Medida 29: Elevar un 15% impuesto especial sobre determinados medios de transporte

F. Tasa de Juego

Medida 30: Tasa de Juego: Se debería aplicar un impuesto sobre los juegos *on line* en los mismos términos que lo hace el Estado aunque no necesariamente con los mismos tipos.

5.5.4 Nuevos Impuestos

En esta sección se proponen algunos impuestos nuevos que podrían aplicarse. Sobre estos nuevos impuestos cabe señalar que:

a) Las tres grandes bases fiscales son la renta de las personas y las empresas, y el consumo global. Estas tres bases ya están ocupadas por los impuestos tradicionales y, por tanto, los nuevos impuestos tendrán siempre una recaudación pequeña en comparación a estos.

b) Como se sigue de la LOFCA, los impuestos que aquí se proponen podrían ser establecidos unilateralmente por el Gobierno Vasco y quedarse con todos los ingresos.



Medida 31: Contribución a la Solidaridad¹¹⁶. El desarrollo de la ley de Servicios Sociales va a requerir una cantidad importante de recursos. Se propone crear un recargo sobre la renta de los más ricos y sobre las empresas de mayor tamaño para financiar los servicios sociales. En el IRPF el impuesto se aplicaría como un porcentaje de la cuota para contribuyentes con rentas que excedieran 25.000 euros. En Sociedades, se aplicaría como un recargo sobre la Cuota Efectiva para empresas cuyos ingresos excedan 600.000 euros. El tipo se determinaría tras un estudio detallado de las necesidades del sistema de servicios sociales. A modo indicativo se puede señalar que como se muestra en la sección 5.5.5., si se estableciera una contribución social del 1% la recaudación sería de casi 40 millones de euros (más de 30 en el IRPF y casi 10 en Sociedades) de 110 millones de euros.

Medida 32: Impuesto sobre la Contaminación. La mayor parte de los países han establecido impuestos de tipo ecológico, desde los impuestos sobre emisiones de gases a la atmósfera de Dinamarca, Italia o Suecia, el impuesto sobre el cambio climático del Reino Unido o los impuestos sobre la polución establecidos por Estonia, Lituania o Francia. También muchas CC.AA. en España han establecido impuestos ecológicos de diversa naturaleza.

Un impuesto ecológico especialmente interesante para aplicar en la CAPV, sería el que sigue el que replica el molde francés de impuesto sobre la polución. El impuesto francés grava cuatro categorías de actividades contaminantes: emisiones a la atmósfera de sustancias nocivas; transporte aéreo desde aeropuertos públicos; residuos en la producción de aceites; almacenamiento de residuos de las familias y eliminación de residuos industriales especiales. Pueden ser contribuyentes tanto personas físicas como jurídicas que realicen la actividad contaminante gravada. Francia recaudó con este impuesto casi 200 millones de euros en 2008.

Medida 33: Impuesto sobre las Grande Superficies. En España hay tres CC.AA. que gravan las grandes superficies (Aragón, Asturias y Cataluña). El impuesto grava la

¹¹⁶ Francia tiene un impuesto similar. La diferencia es que en Francia la parte del impuesto sobre las personas grava la riqueza en vez de, como se propone aquí, la renta. Sin embargo, como ya se ha señalado, un impuesto sobre la riqueza bien diseñado es esencialmente equivalente a un impuesto sobre la renta. En el año 2007 el impuesto recaudó en Francia más de 9000 millones de euros.



singular capacidad económica de determinados establecimientos comerciales por el hecho de estar implantados como grandes superficies, en la medida en que dicha circunstancia contribuye a que tengan una posición dominante en el sector y generan externalidades negativas en el territorio y en el medio ambiente cuyo coste no asumen. La base imponible del impuesto la constituye la superficie ponderada (metros cuadrados) de las grandes áreas de venta

En el País Vasco en el año 2010 existen 777.509 metros cuadrados de superficie dedicada a los centros comerciales. Si se introdujera un impuesto de estas características a un tipo, de por ejemplo 17 euros el metro cuadrado (similar al que tienen otras CC.AA), podría obtenerse una recaudación de más de 13 millones de euros.

Medida 34: Impuesto sobre Aeropuertos. El impuesto sobre los aeropuertos ha sido establecido por países como Alemania, Dinamarca, Francia, Malta o Reino Unido, todos ellos gravan los pasajeros con inicio en los aeropuertos del país. En Francia se grava además del tráfico de pasajeros el de mercancías. El tipo impositivo varía mucho entre países, mientras en Francia está entre 3 y 7 euros en el Reino Unido entre 10 y 90 euros por pasajero.

Durante el año 2009 los pasajeros en aeropuertos vascos a cualquier destino han sido más de 4,5 millones. Si, por ejemplo, se estableciera un impuesto sobre los aeropuertos a un tipo de 6 euros por pasajero podrían recaudarse casi 30 millones de euros.

Medida 35: Impuesto sobre la Hostelería

Este impuesto tendría como objetivo que los no residentes pagaran parte del consumo de bienes y servicios que realizan en el CAPV. Gravaría las ventas en bares y restaurantes. El impuesto de podría graduar según la categoría del local o, incluso, limitarse a locales de una determinada categoría. En el año 2004 (último del que hay datos en EUSTAT) un impuesto del 1% hubiera generado casi 50 millones de euros.



5.5.5 El impacto recaudatorio de algunas de las medidas

El Cuadro 29 recopila los datos sobre las estimaciones del coste que tienen algunos de los gastos fiscales actuales (y por tanto de los ingresos que se obtendrían al eliminarlos) y de los ingresos que producirían algunos de los impuestos propuestos en la sección 5.5.4.

Las estimaciones son, obviamente, meramente ilustrativas y sólo tratan de dar un idea del orden de magnitud de los ingresos que se obtendrían. Por otro lado en los nuevos impuestos los tipos que se ponen son de referencia. Si se quisiera recaudar más bastaría con, simplemente, poner tipos más altos.

Cuadro 29: Ingreso que se obtendrían con algunas Medidas (2010)

	Millones de Euros)
IRPF¹	2.365,0
Exenciones	80,2
Reinversión Vivienda	53,8
Dividendos	26,3
Reducciones	1.411,0
Sistemas Previsión Social	391,7
Bonificación Trabajo	828,4
Tributación Conjunta	190,8
Deducciones	873,7
Alquiler Vivienda	38,4
Inversión Vivienda Habitual	429,6
Incentivos a Inversión y Empleo	2,7
Mecenazgo	13,0
Reactivación Actividad Económica	379,3
Cotizaciones Sindicales	9,9
Otras Deducciones	0,8
Impuesto de Sociedades¹	850,8
Ajustes en el Resultado Contable	122,1
Tipos impositivos	75,4
Bonificaciones	15,7
Incentivos a la Inversión	311,7
Aeropuertos² (6 euros/pasaje)	27,3
Determinados Medios de Transporte² (recargo 15%)	5,6
Ventas de determinados Hidrocarburos² 2,4 cent. litro)	52,0
Recargo de Solidaridad IRPF² (1%)	30,4
Recargo de Solidaridad Sociedades² (1%)	8,8
Grandes Superficies² (17 euros metro cuadrado)	13,2

Fuentes: 1. Memoria de Gastos Fiscales de las Diputaciones Forales 2. Anexo 2



5.5.6. La lucha contra el Fraude

Como ya se ha señalado, probablemente el problema más importante que tiene el sistema fiscal vasco es el fraude. El fraude no sólo tiene un coste recaudatorio sustancial sino que establece una inequidad que deslegitima el sistema fiscal. Más aún, si las autoridades fiscales son tolerantes con el fraude y no toman las medidas necesarias para combatirlo (incluyendo sanciones suficientes para quienes defraudan) en buena medida pierden su legitimidad ética para exigir impuestos a los contribuyentes que pagan. Simplemente, **la administración tributaria debe tener una tolerancia cero contra el fraude.**

La lucha contra el fraude estructural debe, por tanto, ser la piedra angular de la reforma fiscal. El objetivo esencial debe ser triple:

a) Que defraudar deje de ser rentable. Para esto hay que aumentar las probabilidades de detección (con más inspectores, utilizando bases de datos extrafiscales más amplias, creando una Policía Fiscal, etc), las sanciones en caso de detección (multas más altas, revisión automática de todas las declaraciones no prescritas, seguimiento posterior, régimen especial de contribuyentes defraudadores, publicidad de determinados defraudadores, revocar NIF a quien de domicilios falsos, etc) y evitar que se eluda el pago de los descubiertos (Más medios, embargos cautelares, bloqueo de pagos, etc)

b) Que quien ayuda a defraudar sea corresponsable. Nadie defrauda solo. Por ello, se debe hacer corresponsable del fraude a todos aquellos que colaboren con quien defrauda. Esto incluye a las Instituciones Financieras, Asesores Fiscales (cuyo ejercicio habría que regular), consumidores que no paguen el IVA, empresas que subcontraten a otras que luego no pagan, eslabones de una cadena de *fraude carrusel*, etc.

c) Que las Haciendas rinda anualmente cuenta de sus progresos contra el fraude estructural. Para ello deberían presentar informes anuales a las Juntas y al Parlamento Vasco sobre las medidas contra el fraude. Estos informes deberían incluir indicadores cuantitativos del fraude y de su evolución.



Las medidas detalladas para lograr estos objetivos están en las secciones 4.5 y 4.6. Un punto de partida adecuado sería comenzar estableciendo un plan especial de actuación contra el fraude en las rentas de actividades económicas.

5.6. Aplicación Temporal de las medidas

Las medidas descritas en las secciones anteriores constituyen un cambio radical en el Sistema Fiscal. El Gráfico 11 establece una prelación en la aplicación de las

Gráfico: 11: Aplicación Temporal de las Medidas

LUCHA CONTRA EL FRAUDE	IS No deducción de gastos personales (medida 17) Eliminación algunas deducciones IS (medidas 18, 20, 24, 25 y 26)
	IRPF Eliminar rentas exentas (medida 4) Eliminar sistema de módulos (medida 11) Eliminación 400 euros (con reducción tipos) (medida 9) Eliminación deducción planes de pensiones en IRPF (medida 6) Modificación deducción vivienda (medida 8, reducción) Eliminación exención vivienda (medida 3) Modificar el tratamiento de las SICAV (medida 14) Modificar tratamiento de las rentas irregulares (medida 12) Indiciación automática (medida 13) Ampliación ganancias no justificadas (medida 15) Anexo gastos extraordinarios (medida 16) Aumento IVMDH (medida 27) Ampliación Tasa de Juego (medida 30) Creación de un impuesto sobre la Contaminación (medida 32)
	IS Igualar los tipos de gravamen (medida 26) Eliminación algunas deducciones IS (medidas 19, 21, 22 y 23)
	IRPF Eliminar rentas impuesto dual (medida 1) Reintroducir sistema de imputación (medida 2) Modificar la deducción por rendimientos del trabajo (medida 5) Eliminar otras deducciones (medida 10) Modificación deducciones personales (medida 7) Creación de la contribución de solidaridad (medida 31) Creación de un impuesto sobre Grandes Superficies (medida 33) Introducción del Impuesto sobre aeropuertos (medida 34) Introducción del Impuesto sobre la Hostelería (medida 35) Aumentar el IDMT (medida 29) Aumentar el impuesto sobre TP y AJD (medida 28)



medidas. En un primer grupo se sitúan todas las medidas que conllevan modificaciones menos drásticas y/o, probablemente, son socialmente menos conflictivas. En un segundo grupo están las que conllevan cambios de más calado. Obviamente, en todo momento el fraude se sitúa como prioridad.

6. A modo de Conclusión

En este trabajo se han analizado los principios para una reforma fiscal. Se ha establecido en primer lugar que cualquier reforma fiscal debe buscar dos objetivos: la equidad horizontal (que todos los contribuyentes con igual capacidad económica paguen los mismos impuestos) y la creación de un sistema fiscal con capacidad recaudatoria real (para hacer frente a las necesidades presupuestarias futuras). Se ha señalado también que, en el contexto actual, tanto las consideraciones de eficiencia (efectos sobre los incentivos y la deslocalización) y la equidad vertical (la progresividad) son de segundo orden. En el primer caso, porque no es probable que haya desincentivos ni deslocalizaciones significativas. En el segundo porque el sistema fiscal es ya muy redistributivo (entre quienes pagan) y, en todo caso la parte esencial de la redistribución se realiza vía gasto y no vía ingreso.

El objetivo de equidad horizontal y flexibilidad exige dos tipos de medidas:

- a) Tomar medidas efectivas contra el fraude
- b) Depurar los impuestos de provisiones (deducciones, exenciones y tipos reducidos) caprichosas que sólo benefician a algunos grupos sociales concretos.

La necesidad de a) y b) para la equidad es obvia. Son también necesarias para crear un sistema fiscal con capacidad recaudatoria real porque es necesario ampliar la base de contribuyentes para poder recaudar más. Simplemente no se pueden aumentar los impuestos sobre unos contribuyentes que ya están pagando mucho, mientras que una parte de la población sigue sin pagar. En el camino se ha señalado también que el Gobierno Vasco debe instar al Gobierno Central a que dé los pasos necesarios ante la



Comisión para que se permita a las regiones tener capacidad normativa en el IVA y los especiales.

Se ha revisado también la cuestión del nivel de impuestos. Esto es, si deben aumentarse o no. Esta es una cuestión que debe ser decidida por la sociedad. Con todo para tomarla debe ser consciente de varias cuestiones. Primero de que más impuestos son más prestaciones públicas y viceversa. Segundo, que los impuestos en la CAPV y el gasto en las prestaciones básicas (sanidad y educación, proe ejemplo) están muy por debajo de la media de la Unión Europea. Finamente, que desarrollar las ley de Servicios Sociales tal y como está aprobada requerirá bastantes recursos adicionales.

Para obtener estos recursos adicionales, la CAPV debe aumentar los tipos impositivos o crear nuevos impuestos. En este último ámbito se han sugerido crear una Contribución de Solidaridad (ligada a los servicios sociales), un impuesto sobre la Contaminación e impuestos sobre los aeropuertos y la hostelería.

En todo caso, cualquier aumento de los impuestos exige, además de a) y b) que se cumpla:

c) Se racionalice el gasto, evaluando la conveniencia (o no) de todas las políticas públicas que se realizan e introduciendo criterios de evaluación ex post que primen la eficacia (lograr objetivos con el menor coste)



ANEXO 1
IMPUESTOS COMPLEMENTARIOS EN ESPAÑA Y LA UE



En este apéndice se van a presentar algunas figuras impositivas no tradicionales utilizadas en el ámbito internacional por países de nuestro entorno, así como aquellos impuestos propios que han establecido las Comunidades Autónomas haciendo uso de sus competencias.

I. IMPUESTOS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En este apartado se van a revisar algunos de los impuestos no convencionales que son aplicados por algunos países europeos. El cuadro A11 recoge alguno de estos impuestos así como la importancia cuantitativa de los mismos en porcentaje del PIB y en porcentaje de la recaudación total. El cuadro muestra también cual es el nivel de gobierno al que corresponde el establecimiento del impuesto y el nivel de gobierno que se beneficia de la recaudación.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro los países europeos han establecido una gran variedad de impuestos que recaen sobre hechos imposables de muy diversa índole desde el impuesto sobre los perros, sobre la telefonía móvil o sobre el uso de espacios públicos hasta aquellos que gravan distintas formas de consumo o los recursos naturales de un país. Puede verse que en la mayor parte de ellos se han establecido impuestos de carácter medioambiental que tratan de hacer bueno el principio de que quien contamina paga.

Estos impuestos no tradicionales en la mayor de los casos son figuras de carácter marginal desde el punto de vista de la recaudación pues en raras ocasiones llegan a suponer más de un punto del PIB pero pueden contribuir con recursos adicionales a los ingresos de un país.



Cuadro A11 Impuestos no convencionales establecidos por países de la Unión Europea (2010)

PAIS	IMPUESTO	DESCRIPCION	NIVEL ESTABLECIMIENTO/RECAUDACION	% PIB	% REC.
ALEMANIA	Impuesto sobre el comercio	Recae sobre los empresarios. Es un impuesto directo sobre los negocios y su capacidad de obtener ganancias reales. La base es el beneficio de las empresas de acuerdo con normativa del IS sobre la que se realizan determinados ajustes.	Central-Local/Central-Regional-Local	1,65	4,19
	Recargo de solidaridad	Se aplica a todos los contribuyentes (personas físicas y jurídicas) en función de su capacidad de pago	Central/central	0,51	1,30
AUSTRIA	Impuesto local sobre la suma de salarios	Recae sobre los empleadores sobre la suma de los salarios brutos	Central/Local	0,82	1,96
	Contribución empresarial al fondo de igualación de las cargas familiares	Pagan los empresarios, la base son los salarios de los empleados en Austria	Central/Central	1,44	3,43
DINAMARCA	Impuesto sobre cierto tipo de vuelos	Recae sobre pasajeros que viajan desde aeropuertos daneses	Central/central	0,00	0,00
	Contribución del mercado laboral	Recae sobre los salarios brutos y los beneficios de los autónomos. Contribuyente, autónomo y empleador	Central/central	4,50	9,25
	Impuesto sobre hidrocarburos	Impuesto directo. Recae sobre los ingresos derivados de la extracción de hidrocarburos en Dinamarca (suplemento al IS)	Central/central	1,13	2,32
	Impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono	Recae sobre el petróleo, gas, queroseno, electricidad, carbón...	Central/central	0,30	0,62
ESLOVAQUIA	Impuesto sobre instalaciones nucleares	Recae sobre los operadores de instalaciones nucleares	Local/Local	0,01	0,03
	Impuesto sobre perros	Recae sobre los propietarios de perros	Local/Local	0,00	0,01
	Impuesto sobre el uso de espacios públicos	Personas físicas o jurídicas que utilicen espacios públicos	Local/Local	0,02	0,08



ESTONIA	Impuesto sobre la polución	Grava emisiones a la atmosfera y el desecho de residuos	Central/Central-Local	0,28	0,87
	Impuesto especial sobre aceites para el consumo humano	Recae sobre productores, importadores o quienes realicen adquisiciones intra-comunitarias de aceites para consumo humano	Central/central	0,00	0,01
FRANCIA	Impuesto sobre la polución	Recae sobre quienes realicen actividades económicas gravadas por el impuesto. Se introduce en 1999 y se aplica a cuatro categorías de actividades polucionadoras: - emisiones a la atmosfera de sustancias nocivas - transporte aéreo desde aeropuertos públicos - residuos en la producción de aceites - almacenamiento de residuos de las familias y eliminación de residuos industriales especiales -	Central/central	0,01	0,04
	Impuesto especial sobre la aviación civil	Recae sobre las aerolíneas que operan en Francia, en función del número de pasajeros y de las mercancías y el correo transportado desde los aeródromos franceses	Central/central	0,00	0,01
	Impuesto solidario sobre la riqueza	Recae sobre las personas físicas cuya riqueza exceda de 760.000€(2007)	Central/central	0,22	0,53
	Contribución de las sociedades a la solidaridad	Recae sobre las sociedades cuyo volumen de operaciones supere 760.000€, se paga en función de dicho volumen.	Central/SS	0,25	0,59
ITALIA	Impuesto sobre emisiones de SO2 y NO2	Recae sobre las grandes plantas de combustión, en función de unas emisiones anuales previamente establecidas	Central/central	0,00	0,00
LITUANIA	Impuesto sobre los recursos naturales del Estado	Grava la extracción de recursos naturales	Central/Central-Local	0,00	0,03
	Impuesto sobre la polución	Grava emisiones de contaminantes a la atmosfera, determinados embalajes(plástico, papel, cristal..) y bienes específicos	Central/Central-Local	0,06	0,21
MALTA	Contribución ecológica	Recae sobre quienes producen o introducen en Malta diversos productos recogidos en el Acta de contribución ecológica	Central/Central	0,25	0,74
	Impuesto específico sobre la telefonía móvil	Recae sobre los proveedores de servicios de telefonía móvil	Central/Central	0,04	0,13
	Impuesto sobre los aeropuertos	Recae sobre los pasajeros con inicio o destino en Malta	Central/Central	0,13	0,38
	Impuesto especial sobre los pasajeros aéreos	Recae sobre cualquier operador que traslade pasajeros desde aeropuertos británicos	Central/central	0,13	0,36



REINO UNIDO	Impuesto sobre el cambio climático	Recae sobre los proveedores de energía	Central/central	0,04	0,13
	Aggregates levy	Recae sobre las canteras (roca, arena y grava)	Central/central	0,02	0,06
SUECIA	Impuesto sobre pesticidas	Recae sobre personas físicas o jurídicas que en el curso de su actividad manufacturen o importen pesticidas	Central/central	0,00	0,00
	Impuesto sobre el efecto termal de las centrales nucleares	Recae sobre los poseedores de licencias para operar con reactores nucleares	Central/central	0,10	0,21
	Impuesto sobre fertilizantes	Recae sobre personas físicas o jurídicas que en el curso de su actividad manufacturen o importen fertilizantes	Central/central	0,00	0,02
	Impuesto especial sobre la grava	Recae sobre las personas físicas o jurídicas que exploten una cantera	Central/central	0,00	0,01
	Impuesto sobre el sulfuro	Se aplica sobre la turba y el fuel. Recae sobre personas físicas o jurídicas que en el curso de su actividad producen, procesan o almacenan fuel o lo adquieren de otro país de la UE	Central/central	0,00	0,00
	Impuesto sobre el dióxido de carbono	Recae sobre personas físicas o jurídicas que en el curso de su actividad producen, procesan o almacenan fuel o lo adquieren de otro país de la UE. Se aplica al petróleo y otros productos con características específicas utilizados como combustible para calefacción.	Central/central	0,81	1,69
	Impuesto sobre las ganancias de los fondos de pensiones	Recae sobre compañías de seguros, fondos de pensiones, empresas que reserven fondos para pensiones.... La base imponible se determina imputando una renta (tipo de interés de referencia relacionado con el endeudamiento del gobierno a largo plazo) al valor neto de los activos afectos al fondo.	Central/central	0,41	0,86



De cara a su posible aplicación en el País Vasco pueden tener interés especial los impuestos que gravan la contaminación, los impuestos que recaen sobre los aeropuertos y los impuestos de carácter solidario establecidos en Francia.

Como ya se ha mencionado la mayor parte de los países han establecido impuestos de corte ecológico desde los impuestos sobre emisiones de gases a la atmósfera de Dinamarca, Italia o Suecia, el impuesto sobre el cambio climático del Reino Unido o los impuestos sobre la polución establecidos por Estonia, Lituania o Francia.

Este último, el impuesto sobre la polución aplicado en Francia, grava cuatro categorías de actividades contaminantes: emisiones a la atmósfera de sustancias nocivas; transporte aéreo desde aeropuertos públicos; residuos en la producción de aceites; almacenamiento de residuos de las familias y eliminación de residuos industriales especiales. Pueden ser contribuyentes tanto personas físicas como jurídicas que realicen la actividad contaminante gravada. Francia recaudó con este impuesto casi 200 millones de euros en 2008.

En el País Vasco no se ha aplicado ningún impuesto de carácter medioambiental algo que si han hecho algunas Comunidades Autónomas. Explorar la posibilidad de establecer un impuesto que grave la emisión de contaminantes a la atmósfera y los vertidos de residuos podría ser una vía de obtención de recursos y al mismo tiempo de protección del medioambiente.

El impuesto sobre los aeropuertos ha sido establecido por países como Dinamarca, Francia, Malta o Reino Unido, todos ellos gravan los pasajeros con inicio en los aeropuertos del país. En Francia se grava además del tráfico de pasajeros el de mercancías. El tipo impositivo varía mucho entre países, mientras en Francia está entre 3 y 7 euros en el Reino Unido entre 10 y 90 euros por pasajero.

Durante el año 2009 los pasajeros en aeropuertos vascos a cualquier destino han sido más de 4,5 millones. Si se establece un impuesto sobre los aeropuertos a un tipo de por ejemplo, 6 euros por pasajero podrían recaudarse más de 27 millones de euros.



En relación a los impuestos solidarios, en Francia se han establecido unos impuestos mediante los cuales aquellos contribuyentes, tanto personas físicas como jurídicas, con mayores recursos soportan una tributación adicional. Estos impuestos son la Contribución de las Sociedades a la Solidaridad y el Impuesto solidario sobre la riqueza. El primero recae sobre aquellas sociedades cuyo volumen de negocio supere 760.000 euros y presenta la forma de un recargo del 0,13% del beneficio neto que constituye la base del impuesto de sociedades para estos contribuyentes. El segundo recae sobre aquellos contribuyentes, personas físicas, cuyo patrimonio supere 760.000 y se le aplica una tarifa progresiva cuyos tipos van del 0,15 al 1,80%. Estos impuestos le han generado a Francia en el año 2007 ingresos por importe conjunto de más de 9.000 millones de euros.

En el País Vasco podría establecerse de manera transitoria una contribución a la solidaridad en forma de recargo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto de sociedades que pagarían los contribuyentes con rentas más altas. Se ha realizado una estimación de los recursos que podrían obtenerse de esta contribución. En el IRPF se ha supuesto que han de contribuir a la solidaridad el 30% de los contribuyentes con rentas más altas (a partir de unos 25.000 euros de renta). Un recargo del 1% sobre la cuota líquida de estos contribuyentes supondría unos ingresos adicionales de más de 30 millones de euros. En el impuesto de sociedades se ha supuesto que han de contribuir a la solidaridad aquellos contribuyentes con ingresos por encima de 600.000 euros (son los que pagan el 90% de la cuota del impuesto de sociedades). Un recargo del 1% en la cuota efectiva de estos contribuyentes aportaría unos ingresos adicionales de casi 9 millones de euros.

En Alemania se aplica también un impuesto de estas características, el recargo de solidaridad que pagan todos los contribuyentes en función de su capacidad de pago para financiar la unificación alemana. En 2007 recaudaron a través de este impuesto casi 12.500 millones de euros.



II. IMPUESTOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En el ámbito tributario, las Comunidades Autónomas tienen capacidad para establecer sus propios tributos siempre que se respeten una serie de principios establecidos en la LOFCA:

- a) solo podrán establecerse sobre hechos imponible que no estén gravados por el Estado, con el fin de evitar que se produzcan situaciones de doble imposición
- b) solo podrán gravar hechos imponible que se realicen en su territorio, con la finalidad de evitar la exportación de impuestos
- c) En ningún caso, el establecimiento de estos tributos podrá suponer la existencia de barreras fiscales en una comunidad, con la finalidad de mantener la unidad del mercado interior

Por otro lado, solo en los casos previstos por la Ley de Haciendas Locales (disposición adicional primera) pueden crear un tributo que grave un hecho imponible ya gravado a nivel local. Concretamente, respecto del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto municipal sobre gastos suntuarios en la modalidad de áreas de caza y pesca. Si una comunidad autónoma decide aprovechar esta opción debe compensar a los entes locales de su territorio por la pérdida de recaudación que les supondría la desaparición del impuesto a nivel local.

La mayor parte de las CC.AA. han utilizado la posibilidad de establecer tributos propios para incrementar sus recursos. Las figuras utilizadas son muy diversas, si bien, su potencial recaudatorio es escaso. El cuadro A12 contiene información sobre la recaudación obtenida por tributos propios por las Comunidades Autónomas en 2007 tanto en valores absolutos como en porcentaje del PIB y como porcentaje de los ingresos totales. Exceptuando Canarias donde dentro de los impuestos propios se incluye el Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo, se observa que el peso, desde el punto de vista recaudatorio de los impuestos propios es escaso.



Cuadro A12. Recaudación por tributos Propios de las Comunidades Autónomas. 2007 (miles de euros)

COMUNIDAD	RECAUDACION	% PIB	%RECAUDACION
ANDALUCIA	23797,60	0,02	0,11
ARAGON	39729,30	0,12	1,04
ASTURIAS	33395,28	0,15	1,07
BALEARES	49333,51	0,19	1,98
CANARIAS	263016,65	0,63	5,20
CANTABRIA	9000,80	0,07	0,48
CASTILLA-LA MANCHA	20638,97	0,06	0,36
CASTILLA Y LEON	0,00	0,00	0,00
CATALUÑA	348945,77	0,18	1,81
EXTREMADURA	10528,78	0,06	0,31
GALICIA	50964,76	0,09	0,63
LA RIOJA	7487,63	0,10	0,75
MADRID	47233,44	0,03	0,31
MURCIA	43979,59	0,16	1,24
COMUNIDAD VALENCIANA	168019,47	0,16	1,43

Fuente: Liquidación del sistema de financiación 2007

Dado el amplio número de figuras impositivas utilizadas por las Comunidades Autónomas puede decirse que cada autonomía ha creado un sistema de tributos propios específico. A pesar de lo cual pueden clasificarse en diversos grupos:

- Impuestos sobre el juego
- Impuestos medioambientales
- Impuestos sobre las grandes superficies comerciales
- Impuestos sobre Depósitos de las Entidades de Crédito
- Impuesto sobre aprovechamiento cinegéticos

A continuación en el cuadro A13 se recogen los tributos propios aprobados por las distintas Comunidades Autónomas. Puede verse que los más utilizados por las mismas han sido los impuestos relacionados con el medioambiente, como los impuestos sobre emisiones de gases, vertidos de residuos, o el canon de saneamiento que se aplica en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Si bien si exceptuamos el canon de saneamiento del que se obtiene más del 50% de recaudación por tributos propios de las Comunidades Autónomas, el peso en términos de recaudación, de estas figuras es escaso.



Cuadro A13. Tributos Propios de las CC.AA. (2010)

COMUNIDAD	SOBRE JUEGO	MEDIOAMBIENTALES	GRANDES SUPERFICIES	DEPOSITOS	OTROS
ANDALUCIA	-Impuesto sobre el juego del bingo	-Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos - Impuesto sobre emisión de gases a la atmosfera - Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales - Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos			- Impuesto sobre tierras infrutilizadas
ARAGON		- Canon de saneamiento - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transporte por cable - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta			
ASTURIAS	- Impuesto sobre el juego del bingo	- Canon de saneamiento	- Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales		- Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrutilizadas
BALEARES	- Impuesto sobre los premios del juego del bingo	- Canon de saneamiento			- Impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conducto (derogado)r - Impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento (derogada en 2003) - Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo
CANARIAS		- Canon de vertido			
CANTABRIA		- Canon de saneamiento			
CASTILLA-LA MANCHA		- Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medioambiente			
CASTILLA Y LEON					
CATALUÑA		- Canon del agua - Canon sobre la deposición controlada de residuos municipales - Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción	- Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales		- Gravamen de protección civil



EXTREMADURA		<ul style="list-style-type: none">- Canon sobre la incineración de residuos municipales- Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medioambiente	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos- Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas
GALICIA	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre el juego del bingo	<ul style="list-style-type: none">- Canon de saneamiento- Impuesto sobre la contaminación atmosférica- Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada- Canon de saneamiento		
LA RIOJA				
MADRID	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre los premios del bingo- Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados	<ul style="list-style-type: none">- Tarifa de depuración de aguas residuales- Impuesto sobre depósito de residuos		
MURCIA	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre los premios del juego del bingo	<ul style="list-style-type: none">- Canon de saneamiento- Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la región de Murcia- Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales- Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera- Canon de saneamiento		
COMUNIDAD VALENCIANA				



Por lo que respecta al País Vasco resultan de especial interés el Impuesto sobre Grandes Superficies de Ventas, el Impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento que se aplicó en Baleares hasta 2003 y los impuestos sobre el juego.

El Impuesto sobre las grandes superficies de ventas se aplica en Aragón, Asturias y Cataluña. Este impuesto grava la singular capacidad económica de determinados establecimientos comerciales por el hecho de estar implantados como grandes superficies, en la medida en que dicha circunstancia contribuye a que tengan una posición dominante en el sector y generan externalidades negativas en el territorio y en el medio ambiente cuyo coste no se asume. La base imponible del impuesto la constituyen la superficie ponderada (metros cuadrados) de las grandes áreas de venta y el tipo impositivo puede ser progresivo como en Aragón, crece con la superficie o un tipo fijo como en Cataluña o Asturias (17 euros por metro cuadrado). El cuadro A14 recoge la recaudación obtenida por este impuesto en el ejercicio 2008, su potencial recaudatorio no es muy amplio pero si se observan grandes diferencias entre las tres comunidades que lo aplican, Asturias más que duplica la recaudación de Aragón y es más de 13 veces la de Cataluña. Estas diferencias pueden deberse a diferencias en la definición de gran superficie de venta a efectos del impuesto y a la existencia de distintas exenciones y bonificaciones.

Cuadro A14. Recaudación del Impuesto sobre Grandes Superficies. 2007(miles de euros)

Cuadro A14. Recaudación del Impuesto sobre Grandes Superficies. 2007(miles de euros)

COMUNIDAD	RECAUDACION
ARAGON	3.020,61
ASTURIAS	7.214,44
CATALUÑA	553,98

En el País Vasco en el año 2010 existen 777.509 metros cuadrados de superficie dedicada a los centros comerciales. Si se introduce un impuesto de estas características a un tipo, de por ejemplo 17 euros el metro cuadrado, podría obtenerse una recaudación de más de 13 millones de euros.



El impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento se aplicó en Baleares entre 2001 y 2003. El impuesto gravaba la estancia en empresas de alojamiento como manifestación de la capacidad económica del contribuyente y su recaudación se afectaba a un fondo destinado a la mejora de la actividad turística y a la protección del medio ambiente.

La base imponible la constituían el número de días de estancia en establecimientos turísticos de alojamiento. La cuota era el resultado de aplicar a esta base la tarifa que dependía de la categoría del establecimiento, desde 2 euros por día para los hoteles de 5 estrellas hasta 0,25 euros por día para los establecimientos de agroturismo.

En el País Vasco en 2009 se produjeron 4.635.001 pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico, si se estableciera un impuesto de características similares al que se aplicó en Baleares con una tarifa media de 1 euro por día de alojamiento podrían recaudarse más de 4 millones de euros.

Finalmente en relación al juego, en el País Vasco se aplica el tributo sobre el juego, tributo concertado de normativa autónoma. Este tributo se encuentra también cedido a las Comunidades Autónomas de Régimen Común. A pesar de ello, numerosas comunidades autónomas han establecido impuestos propios adicionales sobre el juego. Sin embargo, en los últimos tiempos ha aparecido con fuerza una nueva modalidad de juego, el juego a través de Internet que queda fuera del hecho imponible de los impuestos sobre el juego tradicionales. El Estado ya está explorando esta vía en la nueva norma sobre el juego que están preparando y es una posibilidad de obtención de recursos adicionales que no puede obviar el País Vasco.



ANEXO 2
EL IMPUESTO SOBRE VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS
HIDROCARBUROS



El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos es un impuesto indirecto estatal creado en 2002 y cedido a las Comunidades Autónomas. El impuesto recae sobre el consumo de hidrocarburos y grava en una única fase las ventas minoristas de los mismos. Los rendimientos de este impuesto se afectan a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria y a actuaciones medioambientales.

El impuesto se estructura en dos tramos, uno estatal fijo e igual para todas las Comunidades Autónomas, y otro autonómico (céntimo sanitario) que puede ser aplicado o no por cada Comunidad Autónoma y que en caso de ser aplicado no puede exceder de determinados límites fijados por la legislación estatal. El cuadro A21 recoge los tipos vigentes de este impuesto.

Cuadro A21. Tipos Del Impuesto Sobre Las Ventas Minoristas De Determinados Hidrocarburos

Producto	Tipo Estatal	Límite Tipo Autonómico
Gasolinas	24€por 1000 litros	Hasta 48€por 1000 litros
Gasóleo uso general	24€por 1000 litros	Hasta 48€por 1000 litros
Gasóleo usos especiales	6€por 1000 litros	Hasta 12€por 1000 litros
Fuel óleo	1 €por tonelada	Hasta 2 €por tonelada
Queroseno uso general	24€por 1000 litros	Hasta 48€por 1000 litros

Fuente: Normativa del impuesto

No todas las Comunidades Autónomas han hecho uso del tramo autonómico, hasta 2010 las Comunidades Autónomas que aplican gravamen al tramo autonómico son: Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid y Valencia a partir de 2011 se unen al grupo Andalucía y Extremadura. El Cuadro A22 recoge los tipos autonómicos establecidos por aquellas Comunidades Autónomas que han hecho uso de sus competencias para establecer el tramo autonómico en este impuesto.

Andalucía y Extremadura han anunciado dentro de sus medidas contra las crisis, el establecimiento para 2011 del tramo autonómico de este impuesto, con un tipo de 24€ por cada 1000 litros de gasolina o gasóleo de uso general.



Cuadro A22 Tipos Autonómicos En El Impuesto Sobre Las Ventas Minoristas De Determinados Hidrocarburos. 2010

Comunidad	Gasolinas (en euros por cada 1000 litros)	Gasóleo Uso Gral. (en euros por cada 1000 litro)	Gasóleo Usos Especiales (en euros por cada 1000 litros)	Fuelóleo (en euros por tonelada)	Queroseno (en euros por cada 1000 litros)
Asturias	24	20	6	1	24
Castilla-La Mancha	24	24	2	1	24
Cataluña	24	24	6	1	24
Galicia	24	12		1	24
Madrid	17	17	4,25	0,70	17
Valencia	24	12	0	1	24

Fuente: Normativa del impuesto

Por lo que se refiere a los recursos que aporta este impuesto el cuadro A23 recoge la recaudación por el mismo para el año 2007 así como su importancia relativa con respecto al PIB de las Comunidades Autónomas.

No parece existir excesiva correlación entre la recaudación por el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y el establecimiento del tramo autonómico en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, debido a que el consumo de hidrocarburos depende de diversos factores como el carácter turístico de la comunidad, el clima, zona de paso, etc. Más que de la renta o el PIB de la Comunidad. Aunque, excepto en el caso de Madrid, las restantes Comunidades Autónomas que han establecido el tramo autonómico están entre aquellas para las que supone un mayor porcentaje del PIB.

El País Vasco no ha aplicado el tramo autonómico si se decidiera aplicarlos a unos tipos como los aplicados en Cataluña o Asturias se podría duplicar la recaudación por este impuesto.



Cuadro A23. Recaudación por el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. 2007 (miles de euros)

Comunidad	Recaudación Total	% PIB
Andalucía	158195,88	0,11
Aragón	38921,70	0,12
Asturias	38582,93	0,17
Baleares	21447,03	0,08
Cantabria	14334,75	0,11
Castilla-La Mancha	121819,52	0,31
Castilla y León	88009,60	0,18
Cataluña	311034,33	0,16
Extremadura	25543,82	0,15
Galicia	93942,22	0,17
La Rioja	7567,50	0,10
Madrid	162493,81	0,09
Murcia	36789,87	0,14
País Vasco	51957,00	0,08
Valencia	164500,44	0,16

Fuente: Estadísticas de Recaudación. PIB del INE.

Sin embargo, no hay que olvidar que la Comisión Europea notificó a España en 2008 que este impuesto se opone a la legislación comunitaria. La Comisión considera que este impuesto no cumple plenamente los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/12/CEE por dos razones. En primer lugar, el devengo del impuesto no se ajusta al del impuesto especial sobre hidrocarburos armonizado, puesto que no tiene lugar en el momento en que los productos dejan el último depósito fiscal sino en una fase posterior, cuando los productos se venden en la gasolinera.

En segundo lugar, la normativa europea prevé la posibilidad de que los productos que ya estén sujetos a impuestos especiales armonizados estén gravados además por otros impuestos indirectos de “finalidad específica”. De acuerdo con los criterios del Tribunal de Justicia Europeo una finalidad específica es una finalidad **no** presupuestaria. La Comisión considera que el objetivo principal del impuesto es fortalecer la autonomía de las regiones proporcionándoles los medios para generar



ingresos fiscales y esto no puede considerarse una “finalidad específica” a efectos de lo dispuesto en la directiva.

En base a estos argumentos la Comisión solicitó en 2008 a España que ajustase su legislación al derecho comunitario, de no realizarse el ajuste se llevaría el caso ante el Tribunal Europeo de Justicia. En este momento la cuestión está pendiente de la resolución de dicho Tribunal. En el supuesto de que el Tribunal Europeo de Justicia declare ilegal el impuesto se podrían reclamar todas las cantidades cobradas indebidamente a los consumidores durante estos años.

Si finalmente se produce una resolución por parte del Tribunal en este sentido, el Gobierno deberá buscar alguna fórmula para mantener esta figura, dado que estaría en juego el modelo de financiación autonómica que cuenta con estos ingresos, una posibilidad sería establecer un recargo autonómico al impuesto especial sobre hidrocarburos a modo del tramo autonómico del IRPF o bien, sustituir el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos por otro que grave los beneficios de las gasolineras.



ANEXO 3
CUADROS DE DESARROLLO



Cuadro A31

Diferencias Normativas en el IS. Regímenes Especiales (2009)

REGIMEN	PAIS VASCO	T. COMUN	NAVARRA
PYMES	<ul style="list-style-type: none"> - Definición. Se distingue entre pequeñas y medianas empresas - Libertad de amortización para inmov. Material nuevo de pequeñas empresas. Amortización acelerada para medianas - tipos. Pequeñas empresas tributan al 24%; medianas al general 	<ul style="list-style-type: none"> - Solo se aplica a pequeñas empresas - Libertad de amortización condicionada a creación de empleo (excepto para inmovilizado material de escaso valor) - Se prevé amortización acelerada - Tipo impositivo 25% (base hasta 120.202,41) exceso al general - Puede ser 20% si se complementa con creación de empleo 	No se regula régimen especial, pero tipo impositivo para pequeñas empresas del 27% (será del 20% si importe neto de cifra de negocio no supera 1 millón de euros)
Agrupaciones de Interés Económico y Uniones temporales de empresas	Los socios pueden deducir de su cuota líquida el 25% de las aportaciones dinerarias que realizan a la Agrupación	No existe esta deducción, por lo demás el régimen es idéntico	No existe esta deducción, por lo demás el régimen es idéntico
Sociedades y fondos de Capital Riesgo y Sociedades de Desarrollo Industrial Regional	Los socios pueden deducir de su cuota líquida el 20% de las aportaciones dinerarias que realizan a estas Sociedades	No existe esta deducción, por lo demás el régimen es idéntico	No existe esta deducción, por lo demás el régimen es idéntico
Fusiones, escisiones, aport. de activos, canje de valores	También se aplica el régimen a las cesiones totales de activo o pasivo	No se prevé la aplicación del régimen a las cesiones totales de activo o pasivo	No se prevé la aplicación del régimen a las cesiones totales de activo o pasivo
Régimen Fiscal de la Minería	Igual	Igual	No se recoge
Régimen Fiscal de la Investigación y Explotación de hidrocarburos	Igual	Igual	No se recoge
Régimen de las Empresas de transporte marítimo	Igual	Igual	No existe
Entidades Dedicadas al Arrendamiento de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Requisitos ligeramente diferentes para poder aplicar el régimen. Más estrictos en PV. Bonificaciones algo más generosas. 	<ul style="list-style-type: none"> Objeto: entidades cuya actividad económica principal sea el arrendamiento de viviendas Bonificación de la cuota que corresponde a los rendimientos procedentes del arrendamiento de viviendas 	Igual que en territorio común pero mayores bonificaciones
Sociedades Patrimoniales	Se mantiene el régimen especial	Se eliminó en 2007, pasando estas sociedades al régimen general	No se recoge

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes normativas



Cuadro A32: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Mortis Causa

REDUCCIONES BI	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN
GRUPO I: Descendientes y adoptados <21	Reducción hasta BL = 0 si BL < 175.000 PP < 402.678,11	Reducción 100% (Max. 150.000 € por cada menor de 18 años)	Coef. Mult entre 0 y 0,04	Reducción 25.000 + 6.250 €/año < 21 + bonificación del 99% + deducción 1% BI	18.500 + 4.600/año < 21 Bonificación 99,9 %	Reducción 50.000 + 5.000/año < 21 Bonificación 99, 95, 90 % según B.I <= 175.000, 250.000 o 325.000 €	Reducción 60.000 + 6.000/año < 21 + Bonificac 99%
GRUPO II: Descendientes y adoptados >21, cónyuges, ascendientes y adoptantes	Reducción hasta BL=0 si: BI < 175.000 PP < 402.678,11	Reducción: 100% (máx. 150.000) y requisitos	Bonificación: 100% si: BI <= 150.000 PP < 402.678,11	Reducción 25.000 + deducción 1% BI	Reducción 18.500 Bonificación 99,9 %	Reducción de 50.000 Bonificación 99, 95, 90 % según B.I <= 175.000, 250.000 o 325.000 €	Reducción 60.000 + bonificac. 99%
GRUPO III: Colaterales 2º y 3º, ascendientes y descendientes por afinidad				Reducción 8.000 €	Reducción 9.300 €	Reducción 8.000 €	
Colaterales 4º, colaterales 2º y 3º por afinidad y otros							
Minusválidos (o personas mayores 75 en Cataluña)	Reducción hasta BL=0 si: BI < 250.000 si grado de discapacidad > = 33%	Reducción 100% si grado de discapacidad > = 65% Si >=33 % y <65. Max 175.000 €	Bonificación 100% si: PP < 402.678,11 y grado de discapacidad > = 65%	Red. 48.000 (físicos/sensoriales >=33%) y 300.000 (físicos/sensoriales >=65% y psíquicos >= 33 %)	Red. 72.000 (>=1 33% y < 65%) ó 400.000 (>= 65%)	Red. 50.000 (>=1 33% y < 65%) ó 200.000 (>= 65%)	Reducción 125.000 (>= 33% y < 65%) y 225.000 (>= 65%)
Reducción vivienda habitual	99,99% con los mismos requisitos que E	97 %	Reducción entre 95 % y 99% s/ valor vivienda S/E	100% con límite de 180.000 S/E	99% S/E < 18 años	98% S/E	
Seguro de vida de cónyuge, ascendientes o descendientes				100% con límite 12.000 S/E	Bonificación 99% para Grupo I	Bonificación 99% para Grupo I)
Reducción empresa familiar	99 % S/E	97 % S/E	4% (L), además de la del Estado	95% S/E	99 % S/E	98% S/E (incl. Agr., gan y pesca)	99% S/E (incl. Agrar
Bienes interés cultural o patrimonio cultural o espacios protegidos				95 ó 99% S/E		95% S/E	99% S/E (si son cedidos)



Indemnización terrorismo
Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera
Terrenos para hacer una única linde
Explotación agraria
Deuda emitida por la CA o Entes Locales
Superficies rústicas de dedicación forestal
Sueldos devengados y no percibidos a la muerte por funcionarios y trabajadores
Vehículos

REDUCCIONES BI	CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	COMUNIDAD DE MADRID	MURCIA	LA RIOJA
GRUPO I: Descendientes y adoptados <2 1	Bonificación del 95% de la cuota	Reducción 275.000 + 33.000/año < 21 con límite 539.000 Reducc. adicional: 50 % resto	Reducción 18.000 + 6.000/año < 21 con límite 70.000	Reducción 1.000.000 + 100.000/ año <21 (L) Deducción 99 %	Reducción 16.000 + 4.000/año < 21 + Bonificación 99%	Deducción 99%	Deducción 99%
GRUPO II: Descendientes y adoptados >2 1, cónyuges, ascendientes y adoptantes	Bonificación del 95% de la cuota	Cónyuge: 500.000€ Hijo: 275.000 Otr. Descend 150.000 Ascendien: 100.000 Reduc. adic.: 50% resto		Reducción 900.000 – 100.000/ año. >21 hasta 24. >25: 18.000 Deducción 100% si BI <= 125.000 €	Reducción 16.000 + bonificación 99%	Deducción 99%, límite 450.000 € o 600.000 € si discapacit. => 65 %	Deducción 99%
GRUPO III: Colaterales 2º y 3º, ascendientes y descendientes por afinidad		Reducción 50.000 €		Reducción 8.000 €	Reducción 8.000 €		
Colaterales 4º, colaterales 2º y 3º por afinidad y otros							
Minusválidos (o personas mayores 75 en Cataluña)	Bonificación del 95% de la cuota (>= 65%)	Personas de años => 75 : Red 275.000€ ----- Red. 245.000 (>= 33%)	Red. 60.000 (>=33% y < 50%), 120.000 (>=50% < 65%) o 180.000 (>= 65%)	Reducc. 150.000 (>= 33% y < 65%) 100 %, (grupos I y II >= 65 %)	Reducción 55.000 (>= 33% y < 65%) o 153.000 (>= 65%)		



	y < 65%) o 570.000 (>= 65%)		o 300.000 €			
Reducción vivienda habitual	95% S/E con límite 500.000 €	Reducción del 95% al 100% según tipo y valor S/E	Reducción del 95% al 100% según tipo y valor S/E	95% S/E con límite 123.000		95% con límite de 122.606,47
Seguro de vida de cónyuge, ascendientes o descendientes	100% con límite 9.380 S/E			100 % con límite 9.200 S/E		
Reducción empresa familiar	95 % S/E	100% S/E (incl. Agrarias)	99% S/E (incl. Agrar)	95% S/E	90% grupos I y II	99% S/E (incl. agrar)
Bienes interés cultural o patrimonio cultural o espacios protegidos	95 % S/E		Reducción: 95 % en fincas de la Red de espacios protegidos)	95% S/E		
Indemnización terrorismo			Reducción. 99 % de lo percibido	Reducción. 99 % de lo percibido		
Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera						
Terrenos para hacer una única linde						
Explotación agraria						
Deuda emitida por la CA o Entes Locales						
Superficies rústicas de dedicación forestal						
Sueldos devengados y no percibidos a la muerte por funcionarios y trabajadores						
Vehículos						

REDUCCIONES BI	COMUNIDAD VALENCIANA	ESTADO	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	NAVARRA
GRUPO I: Descendientes y adoptados <2 1	Reducción 40.000 + 8.000/año < 21 y bonificación 99% (si SP residente)	Reducción 15.956,87 + 3.990'72/ año < 21 Lím: 47.858,59	100%	100%	100%	100%
GRUPO II: Descendientes y adoptados >2 1, cónyuges, ascendientes y adoptantes	Reducción 40.000 y Bonificación 99% (si SP residente)	Reducción 15.956,87	100%	100%	100%	100%



GRUPO III: Colaterales 2º y 3º, ascendientes y descendientes por afinidad		Reducción 7.993,46	37.408 °	36.000 si 2ª 18.000 otros	15.833	
Colaterales 4º, colaterales 2º y 3º por afinidad y otros					7.917	
Minusválidos (o personas mayores 75 en Cataluña)	Red. 240.000 (físicos/sensor iales >=65% y psíquicos >= 33%) y bonificación 99% Red. 120.000 (físicos/sensoriales >=33%)	Reducción 47.858,59 (>= 33% y < 65%) o 150.253,03 (>= 65%)	Red. 55.009 (>= 33% y< 65%) o 172.593 (>= 65%)	72.000	75.453	
Reducción vivienda habitual	95% S/E con límite de 122.606,47	95% límite 208.080 €	95% límite 200.000 €	95% límite 203.051		
Seguro de vida de cónyuge, ascendientes o descendientes	100 % con límite 9.195,49	100%	100%	100%	100%	100% 3005,06 exento si parentesco ascendiente o descendiente por afinidad
		37.408 si parentesco Grupo III	Si parentesco Grupo III: 50%	Si parentesco Grupo III: 15.833	Si parentesco colateral 4ª, 2º y 3º por afinidad y otros: 7.917	
			Si parentesco colateral 4ª, 2º y 3º por afinidad y otros: 10%	Si parentesco colateral 4ª, 2º y 3º por afinidad y otros: 7.917		
Reducción empresa familiar	90 o 95% S/E (incl. agrar).	95%	95%	95%	95%	100%
Bienes interés cultural o patrimonio cultural o espacios protegidos	Si son cedidos para Exposición 95%.50% ó 25% s/ periodo cedido	95%				
Indemnización terrorismo			100%		100%	
Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera				100% con requisitos		
Terrenos para hacer una única linde				100% con requisitos		
Explotación agraria				100% si a favor de agricultor o asalariado joven 90% si transmite titular de otra con requisitos + 10% si el adquirente es agricultor o asalariado joven 75% si transmite titular de otra con requisitos + 10% si el adquirente es		100%



		agricultor o asalariado joven	
		50% si son terrenos con requisitos	
Deuda emitida por la CA o Entes Locales	90% con requisitos	90% con requisitos	90% con requisitos
Superficies rústicas de dedicación forestal		90, 75 o 50% en función del Plan en que estén incluidas	
Sueldos devengados y no percibidos a la muerte por funcionarios y trabajadores	100%		
Vehículos			100% si BI < 40.000

PP: Patrimonio preexistente; (L): Con límites; S/E: Con requisitos similares a los del estado; E: Igual que en el Estado
Fuente: Agencia Estatal Tributaria y elaboración propia a partir de las diferentes normativas para la CAPV

Cuadro A33: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Inter Vivos

REDUCCIONES BI	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN
GRUPO I: Descendientes y adoptados <21		Reducción 100 % Max: 300.000 € (requisitos)		Deducción: CL-(BL x 0,07) CL: cuota liq. BL: base liq.	Bonificación 99,9 %		Bonificación 99 %
GRUPO II: Descendientes y adoptados >21, cónyuges, ascendientes y adoptantes Discapacitados		Reducción 100 % Max: 300.000 € (requisitos)		Deducción CL-(BL x 0,07) CL: cuota liq. BL: base liq.	Bonificación 99,9 %		Bonificación para cónyuges, descendien. Y adoptados 99%
				Reducción 99% en aportación a patrimonios protegidos	Bonificación 100% transmisión vivienda habitual del transmitente disc=> 65%		Reducción 100% en aportación a patrimonios Protegidos Límite: 60.000 €
Reducciones: Empresa familiar		Participaciones: 97% S/E	4% (L), además de la del Estado	95 % S/E 99 % si se mantienen los puestos de trabajo		95% S/E (incl. Agr /gan /pesq)	99% S/E
Bienes interés cultural o Patrimonio cultura				95 ó 99% S/E		95% E	
Donaciones padres a hijos para vivienda (dinero y/ inmuebles)	Reducción 99 % de dinero (L)		Reducción 95% de dinero, para vivienda protegida (L)	Reducción 57% por donación de dinero o del inmueble (L)E	Reducción 85% por dinero del 90-95% si son discapacitados (L)	Bonificación 99% hasta 200.000 €v.r, 100.000 si es dinero Si terreno	Reducción 99% de dinero y de 80% si es inmueble "rural" (L)



Donación de dinero padres a hijos para adquirir empresa	60.000 o 30.000	Reduc. 57 % por donación de dinero (L) 99 % si crea puestos de trabajo	Bonificación 95 %, hasta los 60.000 €	Reducción 99% (L)
Donación vivienda h. a pareja por ruptura	Bonific.99% hasta 200.000 v.r. SI terreno hasta 60.000€			
Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera				
Terrenos para hacer una única linde				
Explotación agraria				
Superficies rústicas de dedicación forestal				
Vehículos				

REDUCCIONES BI	CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	COMUNIDAD DE MADRID	MURCIA	LA RIOJA
GRUPO I: Descendientes y adoptados <21	Bonificación del 95% de la cuota				Bonificación 99%		
GRUPO II: Descendientes y adoptados >21, cónyuges, ascendientes y adoptantes	Bonificación del 95% de la cuota				Bonificación 99%		
Discapacitados	Bonificación del 95% de la cuota (>= 65%) Bonificación del 95 % aportación patrimonio protegido de discapaces						
Reducciones: Empresa familiar			Reducción 99% (con requisitos)	99% S/E (inc. Agrar) (con requisitos)		99% G I y II y expl. Agric.E	99% S/E (inc. Agrar)
Bienes interés cultural o Patrimonio cultura							
Donación vivienda							
Donaciones padres a hijos para vivienda		Reducción 95% para <33 años	Reducción 99% (L)	Reducción 95% de dinero (L)		Reducción 99% dinero, solar o vivienda(L) G I	Deducción 100% de dinero



(dinero y/o inmuebles)	y II	Deducción del 0 al 100% del inmueble(L)
Donación de dinero padres a hijos para adquirir empresa	99% donaciones dinerarias G. I y II	
Donación vivienda h. a pareja por ruptura	II	
Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera		
Terrenos para hacer una única linde		
Explotación agraria Superficies rústicas de dedicación forestal		
Vehículos		

REDUCCIONES BI	COMUNIDAD VALENCIANA	ESTADO	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	NAVARRA
GRUPO I: Descendientes y adoptados <21	Reduc 40.000 + 8.000/año < 21 con límite si PP < 2.000.000, también nietos Bonificación 99% (si SP residente)		100%	100%	100%	Sin reducción, la cuota se calcula aplicando un tipo fijo 0,8% a la BI = BL I I
GRUPO II: Descendientes y adoptados >21, cónyuges, ascendientes y adoptantes	SP residente padre, hijo, nieto o abuelo si PP < 2.000.000 Reduc. 40.000 (L) Bonificación 99%		100%	100%	100%	Sin reducción, la cuota se calcula aplicando un tipo fijo 0,8% a la BI = BL
Discapacitados	Físicos/sensorial >=65% y psíquicos >= 33%: reduc. 240.000 si padres, hijos nietos y abuelos bonificación 99% Físicos/sensoriales					



	>=33% si padres hijos, nietos y abuelos: reduc. 120.000				
Reducciones: Empresa familiar	90 ó 95% S/E (inc. Agrar)	95%			100%
Bienes interés cultural o Patrimonio cultura		95%			95% si son terrenos declarados como espacios naturales protegidos o propuestos como lugares de Interés Comunitario de la Red ecológica Europea Natura 2000
Donación vivienda		95% Límite 208.080 € Requisito convivencia	95% Límite 200.000 € Requisito convivencia	95% Límite 203.051 € Requisito convivencia	
Donaciones padres a hijos para vivienda (dinero y/o inmuebles)					
Donación de dinero padres a hijos para adquirir empres					
Donación vivienda h. a pareja por ruptura Casería con explotación agrícola, forestal o ganadera				100%	
Terrenos para hacer una única linde Explotación agraria				100%	100% con requisitos
			100% si a favor de de agricultor o asalariado joven 90% si transmite titular de otra con requisitos + 10% si el adquirente es agricultor o asalariado joven 75% si transmite titular de otra con requisitos + 10% si el adquirente es		



Superficies rústicas de dedicación forestal	agricultor o asalariado joven 50% si son terrenos con requisitos 90, 75 o 50% en función del Plan en que estén incluidas	
Vehículos		100% si BI < 40.000 y el parentesco es cónyuges (también parejas de hecho), ascendientes, descendientes por consanguinidad, adoptantes y adoptados

PP: Patrimonio preexistente; (L): Con límites; S/E: Con requisitos similares a los del estado; E: Igual que en el Estado.

Fuente: Agencia Estatal Tributaria y elaboración propia a partir de las diferentes normativas para la CAPV

Cuadro A34: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Transmisiones Patrimoniales

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN
Tipo General en inmuebles	7 %	7 %	7 %	7 %	6,5 %	7 % o 8 % si v >300.000 €	7 %
Adquisición primera vivienda habitual.						En municipios despoblados: Tipo 5 %	
Adquisición vivienda hab. Por familia numer.		Tipo: 3 % con requisitos		Tipo: 3 % con requisitos	Tipo: 4 %, con requisitos	Tipo: 5 %	Tipo: 4 %, con requisitos
Adquisición vivienda h. por discapacitados	Tipo: 3,5 % si valor ≤ 130.000 €	E		Con minusv. =>65 % Tipo: 3 % Con requisit.	Tipo: 4 %, con requisitos	33 < minus < 65 % Tipo: 5 % 65 % = < minus v Tipo: 4 %	
Adquisición vivienda h. por jóvenes	Tipo: 3,5 % si valor ≤ 130.000 €			Tipo: 3 %, con requisitos	Tipo: 4 %, con requisitos	Tipo: 5 %	Tipo: 4 % ó 0,01 % , (requisitos)
Adquisición vivienda hab. protegida	Tipo: 3,5 %	Bonificac. Cesion derechos 100%	Tipo: 3 %	Tipo: 1 %	Tipo: 4 %	Tipo: 5 %	Tipo: 4 %
Arrendamiento inmuebles.		Renta ≤ 9.000 Bonificac. 100 %					
Concesiones administrativas		Tipo: 7 %		Tipo: 2 %, si nuevos puestos de trabajo	Tipo: 6,5 %	Tipo: 7 %	



Transmis. inmuebl			Tipo: 3 %	Tipo: 6 %		
Patrimonio empresarial						
Explotaciones agrarias			Tipo: 3 %			
Comunidades de regantes						
Transmisión de viviendas a inmobiliarias	Tipo: 2 %	Tipo: 2 %	Tipo: 3 %			
Transmisiones sin renuncia a la exención de IVA		Tipo: 2 %	Tipo: 2%	Tipo: 3 %		Tipo: 4 %
Adquisiciones inmuebles por sociedades de joven empresario						
Adquisiciones de medios de transporte		> 10 años, hasta 2000 cm3: cuota de 0 a 30 €		Ciclom; motoc,turist.terr =>10 años, (exc) Tipo 0 %		Bienes muebl. en general: tipo 4 %. Vehículos > 15 c.v. T. 8 %
Inmuebles Parques Empresariales				Innovación Tecnológica Tipo: 0,5%		

	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	COMUNIDAD DE MADRID	MURCIA	LA RIOJA
Tipo General en inmuebles	7 %	7 %	7 % 7	7 %	7 %	7 %	7 %
Adquisición primera vivienda habitual.	Tipo: 6 % Con requisitos		Tipo: 6 %, con requisitos				
Adquisición vivienda hab. Por familia numer.		Tipo: 5 %, con requisitos	Bonificación 20 %, con requisitos	Tipo: 4 %, con requisitos	Tipo: 4 %, con requisitos	Tipo: 3 %, con requisitos	Tipo: 5 y 3 % con requisitos
Adquisición vivienda h. por discapacitados		Minus =>65% Tipo: 5 % Con requisit	Minusv. =>65% Bonificación 20 %, con requisitos	Minusv. =>65% Tipo: 4%			Tipo: 5 %
Adquisición vivienda h. por jóvenes		Tipo: 5 %, con requisitos	Bonificación 20 %, con requisitos	Tipo: 4 %, con requisitos		Tipo: 3 %, Con requisitos	Tipo: 5 %



Adquisición vivienda hab. protegida		Tipo: 3 %		Tipo: 4 %	Tipo: 5 %
Arrendamiento inmuebles.	Tipo a la opción de compra: 6 % (requis)		I. Gallego Vivienda Bonificac 100 %		
Concesiones administrativas	Tipo: 7 %, %				
Transmis. inmuebl Patrimonio empresarial			Tipo: 4 %		
Explotaciones agrarias	Ley 19/1995 Deducc. 100% Ley 4/2004 (a.4) 50 % (a.5) 10 %		Fincas del Banco de Tierras Deducción 95 %		Tipo:4% Ley 19/1995 Modern. Explot. Agrícolas
Comunidades de regantes	Bonificación: 99 %				
Transmisión de viviendas a inmobiliarias		Bonificación 70%		Tipo: 2% Con requisitos	Tipo: 2%, con requisito
Transmisiones sin renuncia a la exención de IVA		Tipo: 3 %		Tipo: 3 %	Tipo: 2 %
Adquisiciones inmuebles por sociedades de joven empresario					Tipo: 4 %
Adquisiciones de medios de transporte			Embarcaciones y motores Tipo:1 % Bonific. 50 % Parques empres.	Tipo:0,5%, para la reventa con exenc.prov	
Inmuebles Parques Empresariales					

	COMUNIDAD VALENCIANA	ESTADO	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	NAVARRA
Tipo General en inmuebles	7 %	6 %	6% (Viviendas 4%)	6% (Viviendas 4%)	6% (Viviendas 4%)	6% (Viviendas 5% con requisitos)



Adquisición primera vivienda habitual.		4%	4%	4%	5% con requisitos
Adquisición vivienda hab. Por familia numer.	Tipo: 4 %, con requisitos	2,5% con requisitos	2,5% con requisitos	2,5% con requisitos	5% con requisitos
Adquisición vivienda h. por discapacitados	Con minusv. =>65 % Tipo: 4 %	4%	4%	4%	5% con requisitos
Adquisición vivienda h. por jóvenes		4%	4%	4%	5% con requisitos
Adquisición vivienda hab. protegida	Tipo: 4 %	2,5% con requisitos	2,5% con requisitos	2,5% con requisitos	5% con requisitos
Arrendamiento inmuebles.	Tarifa s/ escala	Tarifa s/escala	Tarifa s/escala	Tarifa s/escala	Tarifa s/escala
Concesiones administrativas	Y bienes muebles Tipo: 4 %	Y bienes muebles Tipo: 4 %	Y bienes muebles Tipo: 4 %	Y bienes muebles Tipo: 4 %	Y bienes muebles Tipo: 4 %
Transmis. inmuebl Patrimonio empresarial		6%	6%	6%	6%
Explotaciones agrarias					
Comunidades de regantes					
Transmisión de viviendas a inmobiliarias		4%	4%	4%	
Transmisiones sin renuncia a la exención de IVA					
Adquisiciones inmuebles por sociedades de joven empresario					
Adquisiciones de medios de transporte					
Inmuebles Parques Empresariales					

Fuente: Agencia Estatal Tributaria y elaboración propia a partir de las diferentes normativas para la CAPV.



Cuadro A35: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Actos Jurídicos Documentados

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN
Tipo General	1%	1%	1%	1%	0,75 %	1%	1%
Adquisición y Prestamos hipoteca vivienda habitual						Adquisiciones en municipios despoblados: Tipo: 0,30 %	
Adq. Viviendas de Protección Pública y préstamo hipotec				Contratos relacionados Tipo: 0,5%		Tipo: 0,3 %	Tipo: 0,3 %
Adq. Vivien. Hab. con ayudas económicas	Tipo: 0,3 %		Tipo: 0,3 %		Tipo: 0,40 %		
Préstamo Hipotecario Adq. Vivien. Hab. Joven y/o discap.	Tipo: 0,3%			Con minusv. =>65 % Tipo: 0,5 %	Tipo: 0,40 %	33<minus<65 Tipo: 0,3 % 65%<minusv Tipo: 0,15 %	Tipo: 0,3 ó 0,01 % , (requisitos) minus=>65 Tipo: 0,3%
Adq. Vivien. y Prest. Hipotecario Fam. Numeros		Adquisiciones 0,3 %		Adquisiciones 0,5%	Tipo: 0,40 %	Adquisiciones. Tipo: 0,3 %%	Tipo: 0,30 %, con requisitos
Prestam. Hipot. Adq. Vivien. Hab. con ayudas econ	Adquisiciones 0,3%		Adquisiciones 0,3%		Tipo: 0,40 %		%
Prestam. Hipotec Adq. Vivien. Hab. Joven y discap.	Adquisiciones 0,3%				Tipo: 0,40 %		Tipo: 0,01 % (con requisit) Minus =>65 Tipo: 0,3%
Prestamo Hipot. Actuac. Rehabilitación.		Adquisiciones 0,5%					
Transmisiones con renuncia a la exención de IVA	Tipo: 2 %	Tipo: 1,5 %	Tipo: 1,5 %	Tipo: 1,5 %		Tipo: 1,5 %	Tipo: 1,5 %
Modificación de préstamos y cred. hipot. vivienda hab.		Bonific: 100 %:					Bonific: 100 %
Declaración obra nueva o div. horiz. para alquilar			Tipo: 0,3 %				
Transm. Vivien. A inmobiliaria para alquilar.			Tipo: 0,3 %				



Arrendamientos o opción de compra en arrendamientos						Bonif. arrend. fam. num, min, jov. P.P. : 99 %	
Derechos reales garantía.	Tipo: 0,1 %		Tipo: 0,3 %				
Soc. Garant. Recíp. Adquisic. inmueb. por sociedades de joven empresarios							
Comunidades deregantes							Bonificac. cuota: 100 %
Inmuebles Parques Empresariales							
Préstamos Hipotecarios. a empresas individ o profesionales							

	CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	COMUNIDAD DE MADRID	MURCIA	LA RIOJA
Tipo General	1%	1 %	1 %	1 %	1 %	1%	1%
Adquisición y Prestamos hipoteca vivienda habitual	Tipo: 0,5 % Con requisitos		Tipo: 0,4 % Con requisitos	Tipo: 0,75 %	Tipo: del 0,4 al 1%, s/valor		(No prest Hip) Tipo: 0,5 % (requislitos). Si < 150.253 € 0,4% Deduc. 20%
Adq. Viviendas de Protección Pública y préstamo hipotec		Tipo: 0,1%	Tipo: 0,1 % si vivienda media con requisitos	Determ. Actos Bonific: 50 %	Tipo:0,2 %		
Adq. Vivien. Hab. con ayudas económicas							
Préstamo Hipotecario Adq. Vivien. Hab. Joven y/o discap.				Tipo para Jóvenes menores de 36 años: 0,3 %		Jóvenes: Tipo: 0,1 % Con requisitos	Tipo: 0,5 % Si valor < 150.253 € 0,4%
Adq. Vivien. y Prest. Hipotecario Fam. Numeros				Tipo para adq. vivienda por familia numer.: 0,3 %		Pres. hipotecario tipo: 0,1%	Tipo: 0,5 % (No pres. hip) Si < 150.253 € 0,4%
Prestam. Hipot. Adq. Vivien. Hab. con ayudas econ							
Prestam. Hipotec Adq.		Tipo: 0,5%, con				Tipo: 0,1 % con	



		requisitos			requisitos		
Vivien. Hab. Joven y discap.							
Prestamo Hipot. Actuac. Rehabilitación.							
Transmisiones con renuncia a la exención de IVA		Tipo: 1,5 %	Tipo: 2 %	Tipo: 2 %	Tipo: 1,5 %	Tipo: 1,5 %	Tipo: 1,5 %
Modificación de préstamos y cred. hipot. vivienda hab.					Bonific: 100 %:		Deduc.: 100%
Declaración obra nueva o div. horiz. para alquilar			Terminación de obraTipo: 1 %		Bonificac: 75 %		
Transm. Vivien. A inmobiliaria para alquilar.							
Arrendamientos o opción de compra en arrendamientos	Opción de compra:0,5% (requisit.)						
Derechos reales garantía. Soc. Garant. Recép.	Bonificac. 99%	Tipo: 0,1 %	Tipo: 0,1 %	Tipo: 0,1 %	Tipo: 0,1 %	Tipo: 0,1 %	Tipo: 0,3 %
Adquisic. inmueb. por sociedades de joven empresarios							Tipos: 0,4 % y 0,5% si v=>150.253
Comunidades deregantes						Bonificación cuota:100%	
Inmuebles					Bonific.50 %		
Parques Empresariales							
Préstamos Hipotecarios. a empresas individ o profesionales						0,1 %	

	COMUNIDAD VALENCIANA	ESTADO	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	NAVARRA
Tipo General	1%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Adquisición y Prestamos hipoteca vivienda habitual	Adquisiciones: Tipo: 0,1 %		Adquisición exento a partir de julio de 2010	Adquisición exento a partir de julio de 2010	Adquisición exento a partir de julio de 2010	
Adq. Viviendas de			Préstamo exento Exento	Préstamo exento Exento	Préstamo exento Exento	Exento



Protección Pública y préstamo hipotec				
Adq. Vivien. Hab. con ayudas económicas		Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010
Préstamo Hipotecario Adq. Vivien. Hab. Joven y/o discap.		Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010
Adq. Vivien. y Prest. Hipotecario Fam. Numeros	Tipo: 0,1 % con requisitos	Adquisición exento a partir de julio de 2010 y préstamo solo exento si es para vivienda habitual	Adquisición exento a partir de julio de 2010 y préstamo solo exento si es para vivienda habitual	Adquisición exento a partir de julio de 2010 y préstamo solo exento si es para vivienda habitual
Prestam. Hipot. Adq. Vivien. Hab. con ayudas econ		Exento	Exento	Exento
Prestam. Hipotec Adq. Vivien. Hab. Joven y discap.	Discapac. >65 % Tipo: 0,1 %	Exento	Exento	Exento
Préstamo Hipot. Actuac. Rehabilitación.		Exento si vivienda habitual	Exento si vivienda habitual	Exento si vivienda habitual
Transmisiones con renuncia a la exención de IVA	Tipo: 2 %			
Modificación de préstamos y cred. hipot. vivienda hab.		Exento	Exento	Exento
Declaración obra nueva o div. horiz. para alquilar				
Transm. Vivien. A inmobiliaria para alquilar.		Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010	Exento a partir de julio de 2010
Arrendamientos o opción de compra en arrendamientos				
Derechos reales garantía.		Exento	Exento	Exento
Soc. Garant. Recíp. Adquisic. inmueb. por sociedades de joven empresarios				
Comunidades deregantes		Exento		



CUADRO A36. Tasa de Juego

	ESTADO ²	ANDAL	ARAG	ASTUR	I BALEAR	CANAR	CANTAB	CAST Y LEON	CAST-MAN	CATAL	EXTREM	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALEN
1. TIPO GENERAL	20%	20 % ³		20%	21% ⁴		25% ⁵	20% ⁶	24,5%	25%		20%	20% ⁷	25% ⁸	20% ⁹	23%
2. MÁQUINAS RECREATIVAS	CUOTA ANUAL:		CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA TRIMESTRAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL ¹⁰ :	CUOTA ANUAL:	CUOTA ANUAL:
2.1 TIPO "B"																
2.1.1.De 1 jugador	2.845,80	3.272,67	3.722	3.700	3.467	3.402,29	3.600	3.600	3.700	914	3.505	3.740	3.600	3.620	3.700 ó 3.736(B2)	3.832,86
2.1.2.De 2 jugadores	5.691,60	3.272,67 + (327,26 x Np) "	7.444	7.400	6.067,25	6.804,58	7.200	De 2 a 8 jug: 7.200	7.400	1.828	7.010	7.480	7.200	7.240	3.736 + 25% x cada nuevo jugador	7.685,72
2.1.3.De 3 o más (Donde N es el nº de jugadores y Pm el precio máximo autorizado por partida)	5.797,57 + 2.235 XNXPm		7.444 + 1.679XNXPm	7.400 + 2.600XNXPm	6.067,25 + 2.347XNXPm	6.245,07 + 2.445XNXPm	7.500 + 2.500XNXPm	Más de 8 jug: 7.200 + 600XN ¹²	7.500 + 2.900XNXPm	1.828+ 570XNXPm	6.810 + 2.445XNXPm	7.640 + 3.080XNXPm	7.200 + 1.920XNXPm	7.240 + 2.500XNXPm		6.994,30 + (10% 3.832,86 XN)
2.1.4. Incremento de cuota en los supuestos de modificación del precio máximo autorizado (0,20 euros)	65,45 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20	75,27 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20	21 euros por cada 0,01 euros que exceda de 0,20	65 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20		78,25 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20	70 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20		80 euros por cada 0,05 euros que exceda de 0,20	17 euros por cada 0,05 euros que exceda de 0,20	69 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20	18,80 euros por cada 0,01 euros que exceda de 0,20	70 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20		15 euros por cada 0,01 euros que exceda de 0,20	69,96 euros por cada 0,04 euros que exceda de 0,20
2.2. TIPO "C"	4.020,77	4.623,89	De 1 jugador: 5.460 De 2 jug.: 10.920 De 3 o más: 10.920 + 1.536 X n.º max. jugadores	5.400	De 1 jugador: 4.946 De 2 jug.: 9.892 De 3 o más: 9.892 + 4.946 X n.º de jugadores X 0,123	4.207,08	De 1 jugador: 5.600 DDe 2 jug.: 11.200 De 3 o más: 11.200 + 1.600 X n.º max. jugadores	De 1 jugador: 5.265 De 2 a 8 jugadores: 10.530 Más de 8 jug: 10.530 + 877, x N ¹³	5.300	De 1 jugador: 1.316 De 2 jug.: 2.632 De 3 o más: 22.632 + 395 X n.º máx. jug. autoriz.	4.850	5.460	5.400	5.300 De 2 jug.: 10.600 De 3 o más: 10.600 + 1.060 X n.º jugad. que excedan de 2	De 1 jugador: 5.872 De 2 jug.: 5.872 € + 25 % x cada nuevo jugador	De 1 jugador: 5.950,50 De 2 jug.: 11.901 De 3 o más: 10.858,62 + (10% 5.950,50 X n.º jug).
2.3. OTRAS MÁQUINAS QUE PERMITAN OBTENER PREMIO					Tipo "D" 150		Con premio especie: 500	Tipo D: 600 Tipo E: 3.600 € Dos o mas jugadores: 7.200 + 0,10x3.600 x (nº-2) Otras: 3.600				Tipo "A" especial 500	Tipo "D" 500	Tipo "B" Premio en especie 3.620	Tipo D: De 1 jugador: 3.736 € De 2 jug.: 3.736 € + 25 % x cada nuevo jugador	

ESTADO. Será de aplicación en defecto de norma dictada por Comunidad Autónoma o si ésta no hubiese asumido competencias normativas.
 NDALUCÍA. Salvo en el juego del bingo que será el 23,5 por 100 sobre el valor facial de los cartones jugados.
 LES BALEARS. Salvo en el juego del bingo que será el 31% (17,60% sobre el valor facial y 13,4 % sobre la parte del valor facial destinado a premios) y en apuestas hipicas y otros juegos de promoción del trote que será del 18%.
 ANTABRIA. En el juego del bingo será el 23 %: 19 % del valor facial del cartón y el 4 % restante se repercutirá íntegramente sobre los jugadores premiados.
 ASTILLA Y LEÓN. Salvo en el juego del bingo electrónico que será el 30 % del importe jugado descontada la cantidad destinada a premios y el juego que se desarrolle de forma remota que será el 10 %
 MADRID. Salvo en la modalidad de bingo: Interconectado y simultáneo: 20%; electrónico: 30%; juegos por internet o telemáticos: 10 %
 REGIÓN DE MURCIA. Salvo en el juego del bingo tradicional que será el 18 por 100 y del bingo electrónico que será del 30 por 100.
 RIOJA. Salvo en el juego del bingo que será del 58,82 % y si se mantiene el empleo el 57 %. En la modalidad de bingo electrónico el 30 % del importe jugado menos los premios.
 REGIÓN DE MURCIA. Máquinas tipo "B" en situación de baja temporal, cuota anual: 362 €. En los supuestos de inscripción provisional de máquinas recreativas y de azar, las cuotas serán un tercio de las establecidas con carácter general.
 NDALUCÍA. Se incrementa la cuota asignada a un solo jugador en un 10 por 100 por cada jugador adicional.
 ASTILLA Y LEÓN. A partir de 8 jugadores la cuota se incrementa en 600 euros por jugador.
 ASTILLA Y LEÓN. A partir de 8 jugadores la cuota se incrementa en 877 euros por jugador.



3. CASINOS: Se aplicará la siguiente tarifa, en función de la base imponible:	EST ¹⁴	AND	ASTUR	I. BAL	CANT	CAST-MAN ¹⁵	CAST Y LEON	CAT	EXTR	GAL	MAD	MURC	RIO	VAL ¹⁶
Entre 0 y 1.322.226,63	20%							20						20
Entre 1.322.226,64 y 2.187.684,06	35%							35						35
Entre 2.187.684,07 y 4.363.347,88	45%							45						45
Más de 4.363.347,88	55%							55						55
Entre 0 y 1.677.207										22				
Entre 1.677.207,01 y 2.775.016										38				
Entre 2.775.016,01 y 5.534.788										49				
Más de 5.534.788										60				
Entre 0 y 1.651.860							20							
Entre 1.651.861 y 2.728.950							35							
Entre 2.728.951 y 5.431.125							45							
Más de 5.431.125							55							
Entre 0,00 y 1.929.497,29				22 ¹⁷	20									
Entre 1.929.497,30 y 3.192.403,59				40	37									
Entre 3.192.403,60 y 6.367.342,99				50	47									
Más de 6.367.343				61	58									
Entre 0 y 1.606.800												25 ¹⁸		
Entre 1.606.801 y 2.570.880												42		
Más de 2.570.881												55		
Hasta 1.359.600														
De 1.359.601 a 2.250.550				20										
De 2.250.551 a 4.490.800				35										
Más de 4.490.800				45										
				55										
Entre 0 y 1.400.000						20								
Entre 1.400.001 y 2.300.000						35								
Entre 2.300.001 y 4.500.000						45								
Más de 4.500.000						55								
Entre 0 y 2.000.000											22			
Entre 2.000.000,01 y 3.000.000											30			
Entre 3.000.000,01 y 5.000.000											40			
Más de 5.000.000											45			
Entre 0 y 1.573.200									20					
Entre 1.573.201 y 2.599.000									35					
Entre 2.599.001 y 5.172.500									45					
Más de 5.172.500									55					
Entre 0 y 1.323.000													24 ¹⁹	22
Entre 1.323.000,01 y 2.190.300													38	35
Entre 2.190.300,01 y 4.365.900													49	40
Más de 4.365.900													60	50
Entre 0 y 1.450.000						24								
Entre 1.450.000,01 y 2.300.000						38								
Entre 2.300.000,01 y 4.500.000						49								
Más de 4.500.000						60								
Entre 0 y 2.000.000,00		20,00												
Entre 2.000.000,00 y 3.500.000,00		35,00												
Entre 3.500.000,01 y 5.000.000,00		48,00												
Más de 5.000.000,00		58,00												

¹⁴ ESTADO. Será de aplicación en defecto de norma dictada por Comunidad Autónoma o si ésta no hubiese asumido competencias normativas.

¹⁵ CASTILLA-LA MANCHA. Para casinos de nueva creación o instalación: 10% (para las cuotas devengadas durante los periodos a los que se extienda la autorización inicial o su renovación)

¹⁶ VALENCIA. En el supuesto de establecimientos distintos de casino de juego, la tasa se exigirá a razón del 23 por 100.

¹⁷ ILLES BALEARS. Con creación de empleo.

¹⁸ MURCIA. Si durante el 4º trimestre de 2009 y el 2010 no se reduce la plantilla de trabajadores, podrán aplicar una deducción del 10 % en cada una de las cuotas trimestrales.

¹⁹ LA RIOJA. Con mantenimiento de empleo.



	ESTADO ³⁰	ANDALUCÍA	ARAGÓN	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN	GALICIA	MADRID	LA RIOJA
1. RIFAS Y TÓMBOLAS:	15% del importe de los boletos ofrecidos o, en su defecto, de los ingresos obtenidos 5% si de utilidad pública	20% del importe premios ofrecidos 10% si son declaradas de utilidad pública	20% del importe boletos o billetes ofrecidos 5% si son declaradas de utilidad pública	Bonificación del 90 % de la cuota hasta los primeros 100.000 € de BI, en las entidades sin ánimo de lucro.	Tipo: 15 % Declaradas de utilidad pública o beneficias: 5 %	10% importe total de boletos o billetes ofrecidos	45,5% importe total de boletos o billetes ofrecidos 19,5% si son declaradas de utilidad pública	15 % importe total de billetes o papeletas ofrecidas 5 % si son declaradas de utilidad pública
2. TOMBOLAS DE DURACIÓN INFERIOR A 15 DIAS, DE AMBITO LOCAL Y CUYOS PREMIOS NO EXCEDAN DE DETERMINADO VALOR (con carácter general 60,10 €; 1000 € para Andalucía; 90 € para Aragón; 3.000 € para Galicia; 60 € para Madrid y Cast. León y 90 € para La Rioja):	Pueden optar entre: - Tributar según lo establecido en el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 6,01 euros/día (capitales de provincia o poblaciones de más de 100.000 habitantes). - 3,01 euros/día (en poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes). - 1,50 euros/día (en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes).	Pueden optar entre: - Tributar según el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 100 euros/día (capitales de provincia o poblaciones de más de 100.000 habitantes). - 70 euros/día (en poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes). - 30 euros/día (en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes).	Pueden optar entre: - Tributar según lo establecido en el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 7 euros/día (capitales de provincia o poblaciones de más de 100.000 habitantes). - 4 euros/día (en poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes). - 1,7 euros/día (en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes).		Pueden optar entre: - Tributar según lo establecido en el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 6 euros/día (poblaciones de más de 100.000 habitantes). - 3 euros/día (en poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes). - 1,5 euros/día (en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes).	Pueden optar entre: - Tributar según lo establecido en el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 300 euros/día (capitales de provincia o poblaciones de más de 75.000 habitantes). - 210 euros/día (en poblaciones entre 15.000 y 75.000 habitantes). - 90 euros/día (en poblaciones inferiores a 15.000 habitantes).	Pueden optar entre: - Tributar según lo establecido en el punto 1 anterior, o - Tributar, en función de la población en la que se desarrollen, a razón de: - 6 euros/día (poblaciones de más de 100.000 habitantes). - 3 euros/día (en poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes). - 1,5 euros/día (en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes).	
3. RIFAS BENEFICAS QUE HAN VENIDO DISFRUTANDO DE UN REGIMEN FISCAL MÁS FAVORABLE EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS:	1,50% sobre importe de billetes distribuidos (limitado al número e importe máximo de billetes que se hayan distribuido en años anteriores)		1,50% sobre importe de billetes ofrecidos. (limitado al número e importe máximo de billetes que se hayan distribuido en años anteriores)				1,50% sobre importe de billetes ofrecidos. (limitado al número e importe máximo de billetes que se hayan distribuido en años anteriores)	1,50% sobre importe de billetes ofrecidos. (limitado al número e importe máximo de billetes que se hayan distribuido en años anteriores)
4. APUESTAS:	Con carácter general, el 10% sobre el importe total de billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, salvo: - Apuestas gananciosas de las denominadas "traviesas", celebradas en frontones y hechas con la intervención del corredor: 1,50%.	Con carácter general, el 10% sobre el importe total de billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, salvo: - Apuestas hípcas: 3%	Con carácter general, el 10% sobre el importe total de billetes o boletos vendidos, salvo: - Apuestas relacionadas con las carreras de galgos en canódromos o carreras de caballos en hipódromos y las celebradas en los frontones: 3%. - Apuestas denominadas "traviesas", celebradas en frontones y hechas con la intervención del corredor: 1,50%.		Tipo: 10 %	8,5% sobre el importe total de billetes o boletos vendidos	Con carácter general, el 13% sobre el importe total de billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, salvo: - Apuestas sobre acontecimientos deportivos, de competición o de otro carácter determinado, así como las hípcas: 10 %. - Apuestas gananciosas de las denominadas "traviesas", celebradas en frontones y hechas con la intervención del corredor: cuota fija 600 € por partido en la capital y 150 € en el resto. - Apuestas y juegos tradicionales: cuota fija de 200 euros/jornada en la capital y 150 euros en el resto de localidades.	Con carácter general, el 10% sobre el importe total de billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, salvo: - Apuestas deportivas de las denominadas "traviesas", celebradas en frontones y hechas con la intervención del corredor: cuota fija 600 € por partido en la capital y 150 € en el resto.
5.COMBINACION ES ALEATORIAS	10% valor de los premios ofrecidos	12% valor de los premios ofrecidos	12% valor de los premios ofrecidos		Tipo: 10 %	12% valor de los premios ofrecidos	13% valor de los premios ofrecidos	10% valor de los premios ofrecidos

ILLES BALEARS. Las apuestas que se realicen por carreras de galgos en canódromos o por carreras de caballos o de trote en hipódromos o frontones tributarán al tipo del 3% del importe total de los billetes vendidos. Por su parte, determinados juegos de promoción del trote tributan al 18%.

CASTILLA Y LEÓN. Exención de rifas y tómbolas por entidades sin fines lucrativos cuando los premios ofrecidos no excedan de 3.000 euros.

CATALUÑA. Tipo impositivo en las apuestas del 10 por 100 del importe total de los billetes o resguardos de participación, cualquiera que sea el medio en que se haga. En las apuestas de contrapartida el 0,5 por 100.

GALICIA. Exención para rifas sin ánimo de lucro siempre que no superen determinados importes.

REGIÓN DE MURCIA. Tiene establecida una bonificación del 99% para determinadas rifas y tómbolas organizadas por las Administraciones Públicas.

LA RIOJA. Exención para las asociaciones cuyos fines sean benéficos, religiosos, culturales, deportivos o sociales con determinados requisitos.



	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
TIPO GENERAL	20%	20%	20%
MAQUINAS RECREATIVAS	Cuota anual	Cuota anual	Cuota anual
TIPO "B"			
DE 1 JUGADOR	2.750	2.750	2.750
DE 2 JUGADORES	5.500	5.500	5.500
DE 3 O MAS JUGADORES	5.500 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2	5.500 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2	5.500 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2
INCREMENTO DE CUOTA EN LOS SUPUESTOS DE MODIFICACION DEL PRECIO MAXIMO AUTORIZADO (0,20 EUROS)			
TIPO "C"	4.025 - Si 2 o mas jugadores simultáneos 8.050 - Si 3 o mas jugadores: 8.050 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2	4.025 - Si 2 o mas jugadores simultáneos 8.050 - Si 3 o mas jugadores: 8.050 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2	4.025 - Si 2 o mas jugadores simultáneos 8.050 - Si 3 o mas jugadores: 8.050 + 15% de esa cantidad por cada jugador que exceda de 2
OTRAS MAQUINAS QUE PERMITAN OBTENER PREMIO			

CASINOS: se aplicará la siguiente tarifa en función de la base imponible:	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
- De 0 a 2 millones de euros:	20%	20%	20%
- De 2 millones en adelante:	35%	35%	35%

	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
RIFAS Y TOMBOLAS (1)	15%	15%	15%
APUESTAS (1)	10% - Apuestas relacionadas con jornadas de pelota y de regatas de traineras, cada jornada 100 euros si el número de	10% - Apuestas relacionadas con jornadas de pelota y de regatas de traineras, cada jornada 100 euros si el número de	10% - Apuestas relacionadas con jornadas de pelota y de regatas de traineras, cada jornada 100 euros si el número de



	jornadas es inferior a 50 y 150 euros si el número es igual o superior a 50. - Apuestas relacionadas con competiciones rurales y autóctonas, cada jornada 20 euros si el número de jornadas es inferior a 50 y 30 euros si es igual o superior a 50.	jornadas es inferior a 50 y 150 euros si el número es igual o superior a 50. - Apuestas relacionadas con competiciones rurales y autóctonas, cada jornada 20 euros si el número de jornadas es inferior a 50 y 30 euros si es igual o superior a 50.	jornadas es inferior a 50 y 150 euros si el número es igual o superior a 50. - Apuestas relacionadas con competiciones rurales y autóctonas, cada jornada 20 euros si el número de jornadas es inferior a 50 y 30 euros si es igual o superior a 50.
COMBINACIONES ALEATORIAS (1)	15%	15%	15%

(1) Están exentas del Tributo sobre el Juego en los tres Territorios Históricos la celebración de las rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias siguientes:

- Las que organicen entidades sin fines lucrativos que cumplan los siguientes requisitos:

A) Que persigan fines de interés general, en los términos previstos en la correspondiente Norma Foral, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

B) Que destinen el importe total obtenido a la realización de los citados fines.

C) Que el importe total de los premios sea inferior a 6.000 euros.

- Las que organice la Asociación de Ayuda en Carretera (DYA) de Bizkaia.

- Aquellas cuya titularidad se reserve o esté atribuida a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Las tómbolas organizadas por días, con ocasión de mercados, ferias o fiestas.

Fuente: Agencia Estatal Tributaria y elaboración propia a partir de las diferentes normativas para la CAPV.



Cuadro A37: Tamaño de la economía Oculta en 21 países de la OCDE

		1999/00	2001/02	2002/03
1	Australia	14,3	14,1	13,5
2	Austria	9,8	10,6	10,9
3	Bélgica	22,2	22,0	21,0
4	Canadá	16,0	15,8	15,2
5	Dinamarca	18,0	17,9	17,3
6	Finlandia	18,1	18,0	17,4
7	Francia	15,2	15,0	14,5
8	Alemania	16,0	16,3	16,8
9	Grecia	28,7	28,5	28,2
10	Irlanda	15,9	15,7	15,3
11	Italia	27,1	27,0	25,7
12	Japón	11,2	11,1	10,8
13	Holanda	13,1	13,0	12,6
14	Nueva Zelanda	12,8	12,6	12,3
15	Noruega	19,1	19,0	18,4
16	Portugal	22,7	22,5	21,9
17	España	22,7	22,5	22,0
18	Suecia	19,2	19,1	18,3
19	Suiza	8,6	9,4	9,4
20	Reino Unido	12,7	12,5	12,2
21	Estados Unidos	8,7	8,7	8,4
	Promedio no ponderado	16,8	16,7	16,3

Fuente: Schneider, F (2005), "Shadow economies of 145 countries all over the world: Estimation results over the period 1999 to 2003", Working paper en, www.econ.jku.at/schneider



Cuadro A38: Recaudación Ejecutiva en Alava (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004-07
Millones de Euros					
Saldo inicial	69,3	70,3	70,5	69,6	69,9
Inicio via ejecutiva	17,4	16,5	10,8	20,2	16,2
Total a Gestionar	86,7	86,8	81,3	89,7	86,1
Ingresado	9,4	9,2	8,3	11,1	9,5
Fallidos	7,0	6,9	3,5	22,7	10,0
Saldo final	70,3	70,6	69,6	55,9	66,6
% del Total a Gestionar					
Ingresado	10,9	10,6	10,2	12,4	11,0
Fallidos	8,1	8,0	4,3	25,3	11,6
Saldo final	81,1	81,4	85,5	62,3	77,3
Fallido/Ingresado					
	0,7	0,8	0,4	2,0	1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de OCT (2009)

Cuadro A39: Recaudación Ejecutiva en Bizkaia (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004-07
Millones de Euros					
Saldo inicial	378,81	331,69	470,35	472,13	413,25
Inicio via ejecutiva	103,1	256,1	215,9	165,6	185,2
Total a Gestionar	481,9	587,8	686,3	637,7	598,4
Ingresado	56,7	55,4	68,9	87,0	67,0
Fallidos	93,6	62,0	145,3	42,2	85,8
Saldo final	331,7	470,4	472,1	307,8	395,5
% del Total a Gestionar					
Ingresado	11,8	9,4	10,0	13,6	11,2
Fallidos	19,4	10,6	21,2	6,6	14,3
Saldo final	68,8	80,0	68,8	48,3	66,1
Fallido/Ingresado					
	1,7	1,1	2,1	0,5	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de OCT (2009)



Cuadro A310: Recaudación Ejecutiva en Gipuzkoa (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004-07
Millones de Euros					
Saldo inicial	164,9	167,0	204,0	205,2	185,3
Inicio via ejecutiva	43,3	83,8	104,5	65,5	74,3
Total a Gestionar	208,1	250,8	308,5	270,8	259,6
Ingresado	14,9	15,3	18,1	25,3	18,4
Fallidos	26,2	31,6	85,1	31,7	43,7
Saldo final	167,0	204,0	205,2	213,7	197,5
% del Total a Gestionar					
Ingresado	7,2	6,1	5,9	9,3	7,1
Fallidos	12,6	12,6	27,6	11,7	16,8
Saldo final	80,2	81,3	66,5	78,9	76,1
Fallido/Ingresado					
	1,8	2,1	4,7	1,3	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de OCT (2009)



REFERENCIAS

Albi, E, I González - Páramo, J-M y Zubiri, I (2009): Economía Pública II. Ed Ariel, Barcelona

Atinson y Stiglitz (1980): Lectures on Public Economics. McGraw-Hill. New York

Base Regional de datos Mores

http://www.frdelpino.es/inicio.asp?canal=&enlace=visorpagina.asp?cod_pag=432

COM (2001) 582 final: Company taxation in the internal market. Commission staff Brussels: European Commission. Véase Box 6 página 85.

Estadísticas de Recaudación e la CAPV

http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7119/es_2335/es_12253.html

Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

Eustat

http://www.eustat.es/informacion_c.html

Gallastegui, I, Gallastegui MC y Zubiri, I. (2006). Determinantes, Cuantificación y Medidas para Reducirlo,.Diputación Foral de Bizkaia, mimeo

IGAE, cuentas del Sector Público

<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx>

INE, datos regionales de PIB

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>

INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/e437&file=inebase&L=0>

Ministerio de Economía y Hacienda, Memoria de la Administración Tributaria

<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx>



OCT (varios años): Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca
http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7021/es_2321/es_12225.html