

T 09

La Tribuna<sup>EGABren</sup>  
del CES

05/09

## CRISIS, FISCALIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL PAÍS VASCO

Transcripción de la Ponencia  
de Ignacio Zubiri  
26/11/2009

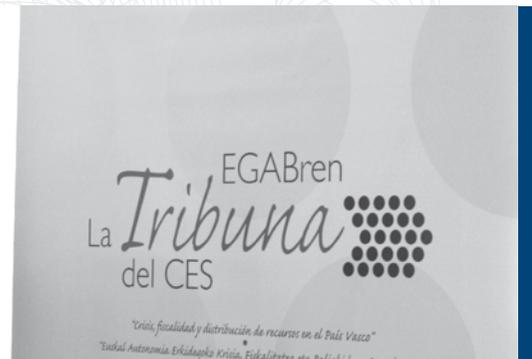
TRIBUNA



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea



## CRISIS, FISCALIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL PAÍS VASCO

TRANSCRIPCIÓN DE LA PONENCIA  
DE IGNACIO ZUBIRI  
26/11/2009

**JOSÉ LUIS RUIZ 26/11/2009**  
**Presidente del CES Vasco**

Egunon denoi. Buenos días.

Presentamos hoy la quinta tribuna del CES y última de este año, dedicada a un tema, que como siempre, pretendemos esté ligado a asuntos del momento y nada más del momento que hablar de los ingresos y del gasto público cuando las instituciones están aprobando sus presupuestos para el año próximo.

Hemos invitado para abordar esta tarea a una persona experta en la cuestión. Hoy está con nosotros Ignacio Zubiri, Ignacio Zubiri, Catedrático y Director del Departamento de Hacienda Pública en la UPV- EHU. Licenciado en Ciencias Económicas por esta universidad es Máster en Economía Pública y doctor en Economía por la Universidad de Princeton donde ha sido profesor. Ha impartido cursos y Seminarios en numerosas universidades. Ha sido editor revistas como Hacienda Pública Española y Economía Pública. Pertenece o ha pertenecido al Consejo de varias revistas científicas españolas e internacionales, además de ser evaluador para las mismas además de asesor de diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales por citar algunos de sus méritos.

Le hemos invitado para que nos hable de "Crisis, fiscalidad y recursos públicos en el País Vasco". Es decir que nos explique su visión de cómo organizamos los ingresos, es decir los impuestos y cómo actuar con el gasto público en momentos de crisis económica.

O sea cómo regamos nuestro jardín para que los tan manidos "brotes verdes" crezcan y nos proporcionen los recursos necesarios para, entre otras cosas, logra recuperar el pleno empleo y, parece razonable pedir, que además sea de calidad.

Estamos manifestando deseos cuando nos encontramos con el fracaso estrepitoso de un sistema económico financiero y de un fracaso de un modelo de liberalismo económico sin reglas ni restricciones que ha habido que salvar haciendo uso de los recursos públicos que pagamos entre todos con nuestros impuestos.

Si echamos la mirada a Euskadi, estamos afectados por los mismos problemas que los demás, como no puede ser de otra manera, por lo que resulta imprescindible participar con el resto del Estado y de Europa en las soluciones pero eso no nos libra de que hagamos políticas públicas con las competencias y recursos que tenemos.

Porque también aquí la contracción económica es un hecho. También el consumo privado ha caído, como también lo ha hecho la construcción y especialmente la industria. Sumemos a lo anterior la caída brutal de la recaudación fiscal (-23,9% tercer trimestre) que alimenta el consumo público y que ha caído en mucha mayor medida que la caída del PIB (-4%).

Esta situación nos lleva a hacernos algunas preguntas que seguramente el ponente dará respuesta y que en todo caso nos permitirá abordarlas en el coloquio posterior y son por ejemplo:

¿Tenemos el sistema impositivo adecuado para el momento de crisis en que estamos?

¿Tenían razón quienes se oponían a las reformas fiscales de hace apenas dos años porque nos dejaban indefensos en tiempos de crisis confirmado con la actual caída espectacular de la recaudación?

Hay expertos que dicen que en España está creciendo intensamente la economía sumergida lo que explicaría la diferencia entre la caída de recaudación y la caída del PIB ¿está ocurriendo lo mismo en Euskadi? ¿Se le está haciendo frente?

Los presupuestos de la CAPV para 2010 prevén una caída del consumo público a pesar de que el privado todavía no acaba de arrancar ¿es esa la mejor estrategia para reactivar la economía vasca?

Muchas preguntas que seguro se hacen los ciudadanos aunque quizá, sea justo reconocerlo, no de forma general. Porque tengo serias dudas de que la ciudadanía de forma suficiente tenga interiorizado en sus preocupaciones que para cubrir las necesidades crecientes, sean el desempleo, los servicios sociales, los servicios públicos, las infraestructuras o el cambio de modelo productivo, es preciso tener unos ingresos suficientes y que, a la vez, menos impuestos y más servicios sociales, es imposible.

Sirva por tanto esta tribuna como contribución a unos de los debates sociales más importantes como el que nos ocupa.

No me cabe ninguna duda que de esto y de muchas más cosas nos va a ilustrar Ignacio Zubiri al que doy la palabra.

Bilbao 26.11.2009

## CRISIS, FISCALIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL PAÍS VASCO

Ignacio Zubiri. Catedrático y director del Dpto. de Hacienda Pública en la UPV.

Buenos días. En primer lugar quiero agradecer al Consejo Económico y Social y en particular a su Presidente, la invitación para participar en esta jornada. Quiero agradecer también a los asistentes su presencia en esta sala a pesar de sus apretadas agendas.

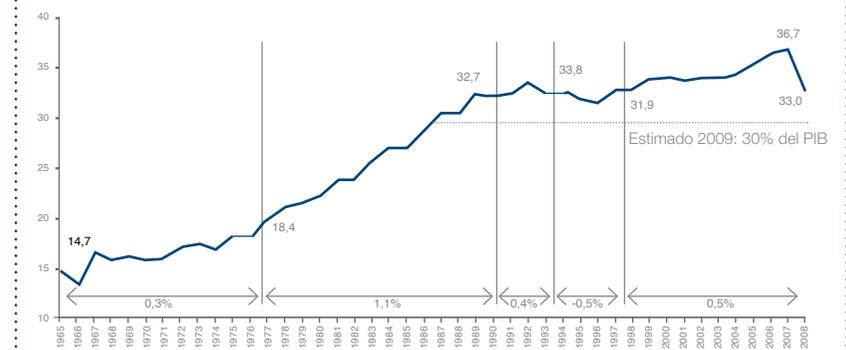
Lo que voy a hacer en esta exposición es analizar la fiscalidad en el País Vasco. Para ello seguiré tres pasos:

1. El punto de partida será recordar cómo son los Impuestos en el País Vasco y cómo se comparan con el resto de España y otros países. Esto nos permitirá ver si, desde una perspectiva comparada, los impuestos en el País Vasco son altos o bajos.
2. A continuación analizaré y valoraré las reformas recientes que se han realizado y las tendencias que revelan estas reformas
3. En tercer lugar, me detendré a analizar qué reformas se deberían hacer tanto en el corto como en el medio plazo para crear un sistema fiscal que pueda hacer frente a los retos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población.

### El nivel de impuestos en España

Para valorar el nivel actual de impuestos es conveniente comenzar con una visión de largo plazo de la evolución de los impuestos. Esto nos permite ver de dónde venimos y hacia donde vamos. El Gráfico 1 recoge la evolución de la presión fiscal. Esto, es, del porcentaje de la renta que se dedica a apagar impuestos. Los datos del Gráfico se refieren a España, pero la evolución en el País Vasco, es muy similar. Esto se debe a que, por un lado, la imposición indirecta en el País Vasco es igual que en el resto de España. Por otro lado, en la imposición directa, las Diputaciones Forales han optado casi siempre por replicar las medidas del Estado del IRPF. En el impuesto de Sociedades cada reforma del Estado también ha sido replicada en el País Vasco, eso sí añadiendo reducciones fiscales adicionales. Esto hace que la tendencia fiscal del Gráfico 1 también sea válida para el País Vasco.

GRÁFICO 1: Presión Fiscal en España 1965-2009



Como muestra el gráfico 1, hasta mediados de la década de los 70 España era un país de impuestos bajos cuya recaudación iba aumentando muy lentamente debido al crecimiento económico. El aumento real de los impuestos se produjo entre 1976 y 1989 donde en un periodo de 13 años la presión fiscal aumentó más de 1,1 puntos al año, pasando del 18,4% del PIB a casi el 33% del PIB. Este aumento fue, fundamentalmente, el resultado de la necesidad de atender las demandas sociales de una sociedad que salía de una dictadura y necesitaba modernizarse y dar mayor protección social.

A veces hay quien parece tener la sensación de que los impuestos en España han estado aumentando siempre. En realidad, estos 15 años son los únicos en los que los impuestos (tipos impositivos) han aumentado en España. Es cierto que en ese periodo los impuestos subían casi cada año, pero no es menos cierto que esencialmente desde 1990, esto es desde hace 20 años, los impuestos (tipos impositivos, ampliaciones de bases, etc) no han aumentado. Lo que ha pasado es que en lo esencial la recaudación se ha dejado evolucionar según la coyuntura económica. Cuando ha ido bien, la presión fiscal ha aumentado. Cuando ha ido mal ha disminuido



*“Hasta mediados de la década de los 70, España era un país de impuestos bajos, cuya recaudación aumentaba lentamente debido al crecimiento económico”*

El resultado fue que a partir de 1990 la recaudación se estabilizó en torno al 32% del PIB. Esta estabilidad se para posteriormente para acelerarse a partir de del año 2001. Esta aceleración llevó a un máximo de casi el 35% del PIB en el año 2007. Pero todos estos aumentos de recaudación se han debido al crecimiento económico no al aumento de tipos.

De hecho en los últimos años la bonanza económica ha sido tal que permitido compaginar un aumento de la presión fiscal con una reducción de los impuestos. Es decir, los tipos impositivos han bajado y, sin embargo, se ha recaudado más.

Para ver el por qué, hay que darse cuenta es que el Sistema Fiscal tiene una progresividad implícita que hace que cuando la renta aumenta la recaudación aumente más que proporcionalmente. De esta forma la presión fiscal, el cociente entre impuestos y renta, aumenta. Esto se debe a que tanto el IRPF como el Impuesto de Sociedades (IS) tienden a crecer más rápido que la renta. En el caso del IRPF la razón está en la progresividad del impuesto. El IS es proporcional, pero está muy ligado a la coyuntura. Su recaudación aumenta más que proporcionalmente en épocas buenas porque cuando las cosas van bien los beneficios aumentan más que proporcionalmente y se crean más empresas.

En el hecho de que hayan bajado los tipos y haya subido la recaudación, algunos han querido ver una constatación empírica de las teorías de Laffer. Esto es, que al bajar los impuestos puede aumentar la recaudación. La razón es que, según Laffer y sus seguidores, la reducción de tipos aumentaría los incentivos para crear renta (trabajar, invertir, tomar riesgos, etc). Esto crearía una gran bonanza económica que aumentaría mucho la base imponible de tal forma que a pesar de la reducción de tipos la recaudación sería mayor. En realidad esto es altamente improbable porque requería una elasticidades de las ofertas factoriales tan elevadas que difícilmente se pueden creer. Por ejemplo, en el caso del IRPF sería necesario que por cada euro de reducción fiscal los individuos decidieran trabajar tanto como para ganar siete euros. Algo difícilmente creíble. Sólo se conoce de dos políticos- Ronald Reagan y Georges Bush- que realizaron una reducción fiscal esperando realmente recaudar más. En ambos casos el resultado fueron déficits históricos.

En realidad 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.

Tras el máximo recuadorio del 2007, las cosas cambian. En la parte

  
*“Sólo Ronald Reagan y Georges Bush han realizado una reducción fiscal esperando recaudar más. Ambos fracasaron”*

EGABren  
 La Tribuna  
 del CES

GRÁFICO 2: Estimación Presión Fiscal. 2009



final de año 2008 se maniesta ya la crisis económica y se produce una caída de la recaudación que pasa a ser del 33% del PIB. De esta forma se vuelve a niveles de presión fiscal similares a los de años 90. La crisis se acelera posteriormente y esto incide de forma esencial sobre al recaudación. Como muestra el gráfico 2 en el año 2009 la recaudación de todos los impuestos ha bajado sustancialmente. En el primer trimestre del año 2009, la recaudación total ha bajado un 20% en España y un 16% en el País Vasco el 16%. Es por tanto probable que la final del 2009 la presión fiscal en España acabe en un entorno del 30%. Como veremos, en el País Vasco, incluso menos. El resultado será que una presión fiscal similar a la que había a mediados de los años 80.

¿Por qué ha caído tanto la recaudación? La primera conjetura es que se ha debido a la crisis. Esto sin embargo sólo es parcialmente cierto. Por un lado, por ejemplo, en el año 2008 el PIB creció en un 0,9% y, a pesar de ello, la recaudación cayó un 10% (en porcentaje del PIB). En el año 2009 tanto en la CAPV como en el resto de España el PIB cayó en alrededor del 3% y la presión fiscal volvió a caer otro 10%. En realidad España es el país de la UE donde la recaudación ha caído más, a pesar de que no es, ni con mucho el país donde la crisis ha sido mayor. En Irlanda, el Reino Unido o incluso Alemania la caída del PIB ha sido mayor que en España y, sin embargo, la recaudación ha caído mucho menos o incluso se ha mantenido.

La caída de la recaudación en España y en el País Vasco se debe, por

tanto, no sólo a la crisis económica sino a otros factores como las reducciones de impuestos que se han realizado en el pasado reciente y, probablemente a un aumento del fraude con el que siempre se ha sido demasiado tolerante.

Sobre las reformas fiscales recientes, hay que recordar que se han hecho bastantes reducciones de impuestos en los últimos años, muchas de las cuales están teniendo efecto en los años 2008 y 2009. Estas reducciones incluyen:

- La eliminación del impuesto sobre patrimonio.
- La dualización del IRPF, que básicamente significa que las rentas del capital pasan de tributar a un tipo marginal del 18%, más bajo que incluso el mínimo que se aplica a los rendimientos del trabajo.
- La reducción de los tipos del Impuesto de Sociedades y la ampliación de ciertas deducciones.
- La deducción de 400 euros en el IRPF, que ha ido cambiando de nombre y de justificación, pero que al final ha supuesto casi un 10% neto de la cuota líquida del IRPF.

En lo esencial, por tanto, se ha producido una reducción de los impuestos que ha sido más importante en los rendimientos del capital. Entonces si unimos crisis económica, una reducción de impuestos y, más que probablemente, un aumento en el fraude, el resultado es una caída casi a plomo de la recaudación como la que se ha producido en los últimos dos años.

¿De aquí a dónde vamos a ir? Bueno, pues iremos donde queramos ir, pero hay que tener una cosa clara. No hay prestaciones públicas gratuitas y si queremos mantener las prestaciones públicas, no digamos ya aumentarlas, necesitaremos más impuestos. Hace unos años se solía decir que en España se pagaban impuestos europeos y se recibían servicios africanos. Lo que tenemos es que ser conscientes que no se pueden pagar impuestos africanos y tener servicios europeos. Si queremos más servicios y mantener los niveles de prestaciones se debe aceptar que se aumenten los impuestos. Máxime en un contexto de envejecimiento de la población en el que el coste de muchas prestaciones será creciente.

### Impuestos en la CAPV y en España

Hasta el momento la mayor parte del análisis se ha centrado en el caso de España. ¿Qué se puede decir del nivel de los impuestos en el País Vasco? Para responder a esta cuestión, el cuadro 1 compara los impuestos en España y en la CAPV en el año 2007. Para interpretar los datos de

este cuadro, lo primero que hay que hacer es recordar que el Concierto Económico dice básicamente que el País Vasco puede, sus Diputaciones si se quiere ser más preciso pueden, regular con libertad los impuestos directos pero que carece de capacidad normativa en los impuestos indirectos más importantes. En el caso de los impuestos indirectos el País Vasco sólo puede regular (y con limitaciones) algunos impuestos menores como transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. De esta forma el País Vasco puede regular impuestos como el IRPF o el IS pero no puede cambiar nada en impuestos como el IVA o los especiales de fabricación.

¿Qué es lo que ha hecho el País Vasco con su capacidad normativa en los impuestos? Tradicionalmente lo que ha hecho ha sido reducirlos. El cuadro 1 muestra los resultados del año 2007 donde se ve que, globalmente, la CAPV tiene una presión fiscal que está 0,7 puntos por debajo de la del resto de España. Este resultado global esconde, no obstante diferencias más profundas.

Si se analizan los dos impuestos directos más importantes se constata que en ambos, la presión fiscal es más baja en la CAPV que en Territo-

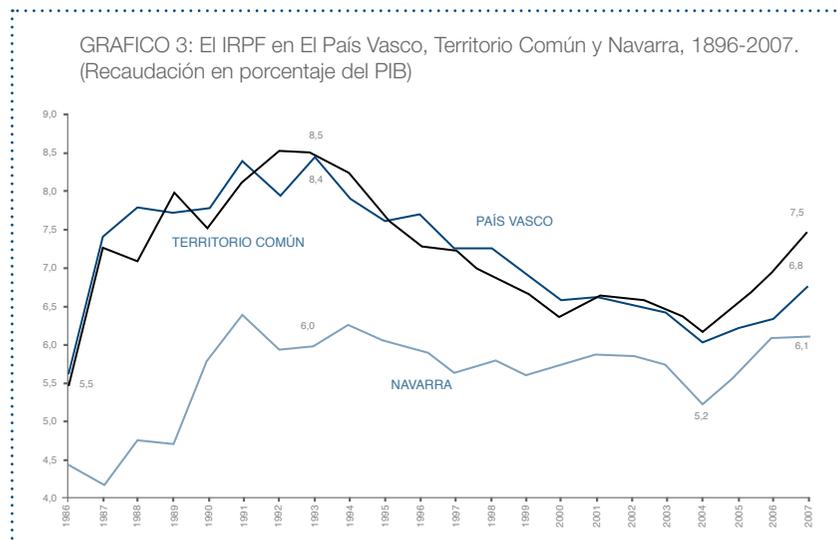
CUADRO 1: Impuestos en la CAPV y en Territorio Común

	CAPV	Navarra	Territorio común	CAPV-TC	Diferencias con TC y comentarios
IRPF	6,8	6,1	7,5	-0,7	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	2,9	3,3	4,6	-1,7	Tipo Más Bajos (28x30), Mayores Incentivos
Otros directos	1,3(1)	0,7	0,7	+0,6	En la CAPV se incluyen 0,7 de ajuste por directos concertados vía cupo
<b>TOTAL DIRECTOS</b>	<b>11,0</b>	<b>10,1</b>	<b>12,8</b>	<b>-1,1</b>	
IVA	7,5	6,6	5,8	+1,7	El cociente consu,o PIB en la CAPV es 0,62 y en Navarra 0,61. En TC es casi 0,69
TP y AJD	0,8	0,8	1,7	-0,9	Algunos Tipos más reducidos. Transmisiones un punto menos (6 frente a 7), AJF 0,5 puntos menos (0,5 frente a 1)
Cursos indirectos	2,7	2,8	2,6	0,1	
<b>TOTAL INDIRECTOS</b>	<b>10,9</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>0,8</b>	
<b>TOTAL CONCERTADOS</b>	<b>21,9</b>	<b>20,2</b>	<b>22,9</b>	<b>-1,0</b>	
Municipales	1,0	1,1	1,4	-0,4	
Cotizaciones sociales	12,1	12,9	12,2	-1,1	
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>35,6</b>	<b>34,6</b>	<b>36,9</b>	<b>-1,3</b>	
Renta pc	132	129	100	+32	
Recaudación pc	129	114	100	129	

rio Común. En el caso del IRPF la diferencia es de 0,7 puntos del PIB, equivalentes a un 10% de presión fiscal. Estos impuestos más bajos se deben no a una gran reducción del IRPF, 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. Así el tipo marginal máximo en el País Vasco es el 45% frente a un 43% en Territorio Común. Por otro lado Navarra tiene una presión fiscal inferior a tanto el País Vasco como el Territorio Común

Que la CAPV tenga impuestos más bajos que Territorio Común y que Navarra esté por debajo de ambos no es una peculiaridad del año 2007, sino, como muestra el Gráfico 3, una tendencia histórica.

Para interpretar este gráfico primero hay que tener en cuenta que 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 un 30% más rico que Territorio Común y, por tanto, si tuviera la misma normativa debería tener una presión fiscal más elevada. Que en el Gráfico 3 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 algo más bajos.



Por tanto el Gráfico 3 dice tres cosas:

**a)** Primero, que tradicionalmente el IRPF en el País Vasco ha sido algo más bajo. En los últimos años esta diferencia se ha acelerado un poco o, más probablemente, como el Estado ha creado mucho empleo, se han puesto de manifiesto las diferencias de forma más nítida.

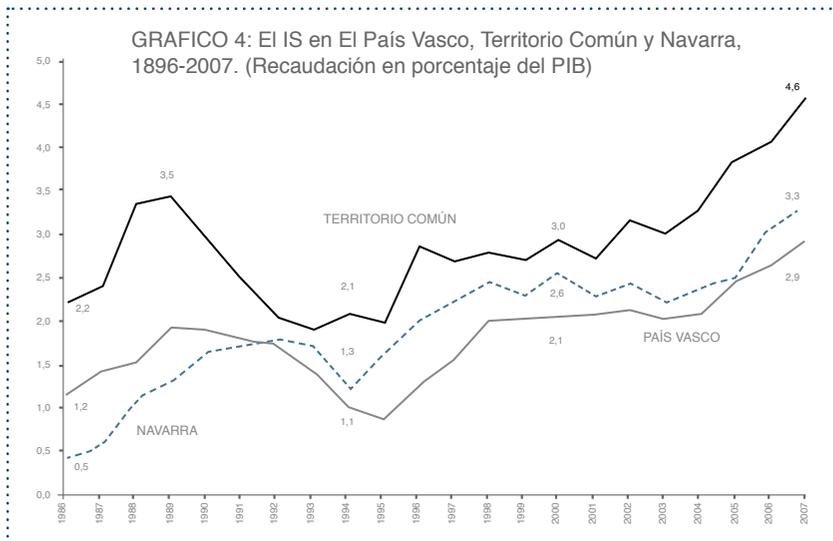
**b)** Segundo, que Navarra tiene un IRPF mucho más bajo que ambos, el País Vasco y Territorio Común.

**c)** El IRPF tiene una importancia recaudatoria decreciente sólo enmascarada por el repunte coyuntural de los últimos años. Así, en 1994, el IRPF se recaudaba tanto en el País Vasco como en el resto de España en torno al 8,5% del PIB para posteriormente ir descendiendo paulatinamente hasta el 6%. La bonanza económica de los últimos años permitió un repunte hasta el 7% pero pronto se retornará a cifras mucho más bajas porque desde hace años en los tres ámbitos (País Vasco, Navarra y Territorio Común) todas las reformas del IRPF han sido para reducirlo.

En cuanto al IS, como ya he señalado antes, es un impuesto muy ligado a la coyuntura. El año 2007 fue la continuación de años de crecimiento y por ello la recaudación del IS fue alta. En Territorio Común llegó al 4,6% del PIB mientras que el País Vasco se quedó en el 2,9%. De esta forma las empresas vascas soportaron una presión fiscal un 30% inferior a las de Territorio Común. Esto se debió, entre otras causas, a que el tipo impositivo fue más bajo y a que las deducciones e incentivo fueron más altas.

La situación del año 2007 no es nada nuevo. El Gráfico 4 compara la evolución de la presión fiscal por el IS en el País Vasco, Territorio común y Navarra. Como muestra este Gráfico, 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 evidentemente 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 al coyuntura como es el IS varía de forma sincrónica en los tres ámbitos.

En todo caso, como muestra el Gráfico 4, 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. En el caso de Navarra, hasta comienzos de los años 90 tenía unos impuestos incluso más bajos que el País Vasco. A pesar de ello, los impuestos de sociedades del País Vasco fueron recurridos por el Estado con mucha más frecuencia. Tras 1990 el IS de Navarra se ha situado en un nivel intermedio entre el del País Vasco y el de Territorio Común.

Hasta el momento me he fijado en el nivel del IS. Para ver las implicaciones económicas de este impuesto es conveniente analizar su distribución entre empresas. El Gráfico 5 explora esta cuestión. En el caso del País Vasco, al igual que en el resto de España, 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 2005 había 32.000 declarantes por el IS. De ellas sólo tenían base positiva el 40,6% y pagaban algo el 33,4%. El tipo medio efectivo de las que empresas pagaban algo era el 18,08%, lejos del tipo nominal vigente del 32,5%. Quizá lo que pueda parecer más sorprendente es que entre sólo 414 empresas (de las 32.000 iniciales) pagaban el 50% de todo lo que se recaudaba. Si aumentamos el número a 1484 empresas, se llega hasta el 80% de la recaudación. Es decir que si de las 32.562 empresas iniciales nos olvidáramos de casi 31.000 seguiríamos recaudando el 80% de lo que se

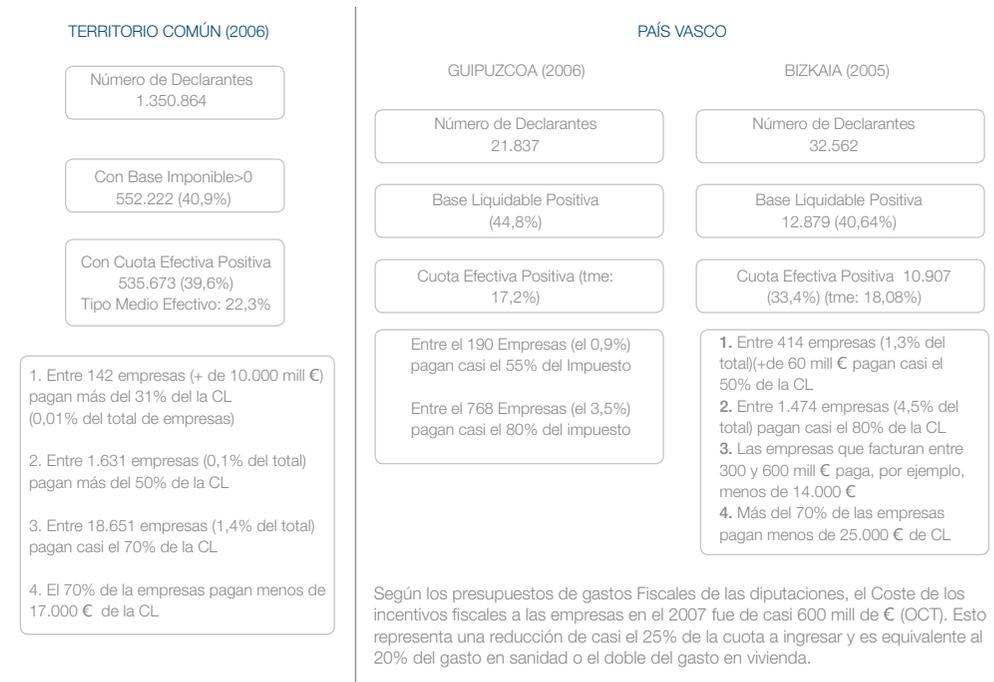
**“Las causas por las que muchas empresas pagan poco por el IS son múltiples pero muchas de ellas tienen que ver con la elusión, la evasión y una normativa permisiva.”**

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 lo mismo y también en el resto de España donde, si cabe, donde 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. Por lo tanto cuando los empresarios se quejan del impuesto IS quizá convenga recordarles que la mayoría de ellos paga entre poco y nada por este impuesto.

Que la mayoría de las empresas paga poco por el IS es especialmente cierto en el País Vasco donde el impuesto está lleno de exenciones, bonificaciones e incentivos diversos. Cuantificar estos beneficios es complicado. Con todo, los presupuestos de gastos fiscales de las diputaciones permiten cuantificar algunos de los beneficios que tienen las empresas.

**GRAFICO 5: Distribución del IS entre empresas**



Los gastos fiscales son iguales a básicamente el coste de los diferentes incentivos a la inversión y al empleo más el coste de la amortización acelerada, más el coste de determinadas bonificaciones. No incluyen, sin embargo, el coste de algunas deducciones y reducciones (como tipos reducidos o algunas deducciones en la base). La estimación de las propias Diputaciones es que en el año 2007, las empresas se ahorraron por estos incentivos 600 millones de euros. Para poner en perspectiva esta cifra, se puede señalar que estos 600 millones son el 20% del gasto de Osakidetza o es doble de lo que se gasta el gobierno Vasco en vivienda. Esto es lo que se han ahorrado los empresarios vascos en unos incentivos que, como poco, son dudosamente efectivos.

Retornando al Cuadro 1 sobre presión fiscal comparada, vemos que el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados recauda 0,9 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.

Los impuestos municipales son también más bajos en el País Vasco donde recaudan un 30% menos que en Territorio Común. La causa de esto es doble. Por una lado, que los municipios vascos usan las tasas más que los de Territorio Común. Por otro los municipios vascos se benefician de los recursos que produce el Concierto Económico. Ello hace que reciban muchas más transferencias que los municipio de régimen común y necesiten menos recurrir a los impuestos.

Tomado todo globalmente la presión fiscal en el País Vasco resulta ser un punto 1,3 puntos inferior a la del conjunto de España. De esta forma, los impuestos el País Vasco representan el 35,6% del PIB mientras que en el resto de España llegan al 36,9%. Que la diferencia sea tan escasa puede parecer extraño porque según hemos ido viendo el IRPF es 0,7 puntos del PIB más bajos, Sociedades 1,7 puntos y Transmisiones 0,9 puntos. Para ver por qué, a pesar de lo anterior, la diferencia de presión fiscal es pequeña recordemos que hay impuestos pagados por residentes en el País Vasco que son recaudados por el Estado. Esto ocurre con algunos impuestos directos y con parte del IVA y de los Especiales de fabricación. En el caso del IVA la devolución del IVA pagado por residentes en el País Vasco y recaudado por el Estado se denomina ajuste por IVA. Lo que se considera recaudación por IVA es lo que obtiene el País Vasco de la gestión del impuesto más este ajuste. Como muestra el Cuadro 1 la suma de estos dos conceptos da lugar a una presión fiscal por IVA del 7,5% del PIB. La cifra equivalente en España es de sólo el 5,8% del PIB.

Que la recaudación del IVA (en porcentaje del PIB) del País Vasco sea más elevada es un dato sorprendente. La razón es el País Vasco es un 30% más rico que el Territorio Común. Y los más ricos gastan en consumo un porcentaje menor de su renta. Por ello los impuestos sobre el consumo deben recaudar menos (en porcentaje de la renta). Por ejemplo según los datos de la contabilidad regional, el 62% de la renta del País Vasco se traduce en consumo mientras que en conjunto de España el 70% de la renta acaba siendo consumida. Es por tanto poco probable que un impuesto sobre el consumo recaude, en porcentaje de la renta, más en el País Vasco. Puede intentar argumentarse que la mayor recaudación del País Vasco se debe a una mejor gestión o, incluso, a una estructura económica diferente. Sin embargo la experiencia internacional es que (a igualdad de tipos) siempre los más ricos recaudan menos por impuestos indirectos. De hecho esta es la causa por la que el recurso IVA ha ido perdiendo importancia en la financiación de la UE. Simplemente, era una forma de financiación y por ello su papel se ha ido acotando y reduciendo para ser sustituido por el denominado recurso PNB.

La explicación entonces de por qué recauda bastante más el IVA en el País Vasco que en Territorio Común está, probablemente, en que el Ajuste por IVA sobrestima lo que realmente debía ser. Esta sobrestimación también se produce en otros elementos como el ajuste por impuestos directos concertados. Estas sobreestimaciones sugieren que la presión fiscal en el País Vasco difiere de la de Territorio Común más de los 1,3 puntos que señala el Cuadro 1. Probablemente la diferencia está entre los 2 y 3 puntos.

### Comparación con otros países

¿Cómo se compara la presión fiscal en el País Vasco y España con la que existe en otros países? El Cuadro 2 explora esta cuestión y da las cifras de presión para los años 2007 y 2008 así como la variación entre estos dos años.

De entrada hay que señalar que en el caso de España y el País Vasco es mucho más relevante la de presión fiscal del 2008 que la de 2007. La razón es que el año 2007 es la culminación de un periodo de bonanza económica en el que algunos sectores singulares como la construcción (a pesar del fraude) y el sector financiero aportaron mucho a la recaudación. Ese exceso de recaudación por la bonanza hace que la comparación del País Vasco y España con los otros países en el año 2007 esté desvirtuada. Las cifras del 2008 son, por tanto, más ajustadas a la realidad de las diferencias fiscales.

En el 2008 vemos que la presión fiscal en España era el 33% y estaba 6 puntos por debajo de la media de la Unión Europea 15 (UE15). Más aún está a 14 puntos de la presión fiscal de Suecia o Dinamarca. Muchas veces se pone a estos países como modelos de los servicios a prestar. Bueno, hay que tener claro que si se desea tener servicios como los suecos y daneses habrá que tender a tener impuestos como ellos. En todo caso, merece la pena señalar que estas diferencias de presión fiscal no son coyunturales y que, excepto por los últimos años de bonanza, la tendencia de diferencias en presión fiscal ha sido la marcada en el año 2008, en torno a 6 puntos. Por ejemplo en el año 2008 España tuvo un crecimiento del PIB del 0.9% y a pesar de ello la recaudación cayó. En el 2009 la caída del PIB en España se estima que será de de en torno el 3%, muy por debajo de la de países como Irlanda, el Reino Unido o incluso Alemania que caerán por encima del 5% del PIB. Y a pesar de esto, el colapso fiscal en España ha sido superior al de cualquier otro país. Este colapso evidencia por un lado los problemas de diseño y gestión del sistema fiscal español y vasco y, por otro que los niveles reales de fiscalidad

CUADRO 2: Presión Fiscal Internacional Comparada (2008)

	2007	2008	Diferencia
Austria	42,3	42,9	0,6
Bélgica	43,9	44,3	0,4
Dinamarca	48,7	48,3	-0,4
Finlandia	43,0	42,8	-0,2
Francia	43,5	43,1	-0,4
Alemania	36,2	36,4	0,3
Grecia	32,0	31,3	-0,7
Irlanda	30,8	28,3	-2,5
Italia	43,5	43,2	-0,3
Luxemburgo	36,5	38,3	1,7
Holanda	37,5	n.d.	n.d.
Portugal	36,4	36,5	0,1
España	37,2	33,0	-4,2
CAPV	35,6		
Suecia	48,3	47,1	-1,2
Reino Unido	36,1	35,7	-0,4
EU15	39,9	39,4	-0,5

son reducidos en comparación a otros países.

El Cuadro 3 desagrega la comparación de presión fiscal por grupos de figuras tributarias. En los impuestos indirectos España es el país que menos recauda de UE por debajo incluso de Rumania y Chequia. En los impuestos directos España está dos puntos por debajo del promedio y seis puntos por debajo de países como Finlandia, Suecia o el Reino Unido. Finalmente a veces se dice que las cotizaciones Sociales en España son muy altas. Ciertamente no es así en términos de recaudación ya que lo que se obtiene está justo en el promedio de la UE.

Lo anterior sugiere que, al menos en términos comparativos, España y el País Vasco tienen un amplio margen de subida en los impuestos indirectos. El margen es también elevado en los impuestos directos y menor en las Cotizaciones, aunque en este caso todavía hay cierto margen especialmente en lo que se refiere a las cotizaciones a cargo del trabajador.

CUADRO 3: Presión Fiscal Comparada por tipo de impuestos (2008)

	% del PIB				% de los impuestos			
	Directos	Indirectos	Cotizaciones	Total	Directos	Indirectos	Cotizaciones	Total
<b>Euro area</b>	<b>12,3</b>	<b>12,9</b>	<b>15,3</b>	<b>40,5</b>	<b>30,4</b>	<b>31,9</b>	<b>37,8</b>	<b>100</b>
Belgica	16,6	12,6	16,1	45,3	36,6	27,8	35,5	100
Bulgaria	6,5	18,1	8,1	32,7	19,9	55,4	24,8	100
Chequia	8,6	11	16,2	35,8	24,0	30,7	45,3	100
Dinamarca	29,8	17,2	1,8	48,8	61,1	35,2	3,7	100
Alemania	11,3	12,5	16,4	40,2	28,1	31,1	40,8	100
Estonia	7,9	12,1	11,9	31,9	24,8	37,9	37,3	100
Irlanda	11,3	12,2	6,9	30,4	37,2	40,1	22,7	100
Grecia	7,7	12,1	14,7	34,5	22,3	35,1	42,6	100
España	10,8	9,9	13,1	33,8	32,0	29,3	38,8	100
Francia	11,4	14,8	17,9	44,1	25,9	33,6	40,6	100
Italia	15,4	13,7	13,7	42,8	36,0	32,0	32,0	100
Chipre	12,9	18,4	7,7	39	33,1	47,2	19,7	100
Letonia	9,7	10,8	8,6	29,1	33,3	37,1	29,6	100
Lituania	9,4	11,5	9,4	30,3	31,0	38,0	31,0	100
Luxemburgo	13,4	11,8	10,9	36,1	37,1	32,7	30,2	100
Hungría	10,6	15,6	13,9	40,1	26,4	38,9	34,7	100
Malta	13,1	14,6	7,6	35,3	37,1	41,4	21,5	100
Holanda	11,6	12,1	15,2	38,9	29,8	31,1	39,1	100
Austria	14	14,2	15,9	44,1	31,7	32,2	36,1	100
Polonia	8,6	14,2	11,4	34,2	25,1	41,5	33,3	100
Portugal	9,9	14,6	12,9	37,4	26,5	39,0	34,5	100
Rumania	6,9	12	10,3	29,2	23,6	41,1	35,3	100
Eslovenia	9	14	14,3	37,3	24,1	37,5	38,3	100
Eslovaquia	6,4	10,4	12,1	28,9	22,1	36,0	41,9	100
Finland	17,5	12,9	12,2	42,6	41,1	30,3	28,6	100
Suecia	17,4	18,2	11,9	47,5	36,6	38,3	25,1	100
Reino Unido	16,7	12	8,4	37,1	45,0	32,3	22,6	100

## Fiscalidad e incentivos Económicos

Quiero detenerme un analizar en cierto detalle las características comparadas e implicaciones del IRPF y el IS. Esto nos dará una visión del margen real de subida que hay en el caso de estos impuestos.

### IRPF

El IRPF es un impuesto que muy cuestionado por dos razones fundamentales:

- a) A veces se argumenta que es una rémora para el crecimiento económico porque introduce grandes desincentivos al trabajo o al ahorro. De esta forma reduce las ofertas factoriales y disminuye el crecimiento económico.
- b) Muchas veces se argumenta también que es imposible gravar la renta de los individuos de renta alta por dos causas. Primero porque se acabarán constituyendo en empresas. Segundo porque además deslocalizarán el capital.

Sin embargo, nada de esto es demasiado creíble. Para verlo, empecemos mirando a la experiencia pasada. Por ejemplo en la década de los 60 el tipo marginal máximo del IRPF en los EE.UU. era del 90%. Y esto no colapsó nada. Al contrario los 60 fueron una época de gran crecimiento económico. Los tipos marginales continuaron siendo elevados durante muchos años e incluso bien entrados los 80 el marginal máximo en los EE.UU. era del 75%. Y en muchos países de Europa estaban por encima del 70%. Y, nuevamente, sin que en ningún sitio las rentas altas dejaran de trabajar por los tipos elevados, al menos que se sepa. Si hoy día alguien propusiera poner tipos marginales similares se diría que la economía se va a paralizar. Esto no significa, obviamente, que los tipos marginales se deban llevar a esos niveles. Quiere decir simplemente que no se deben sobreestimar los efectos desincentivadores del IRPF.

Los impuestos afectan a la remuneración neta que reciben las personas y por muchas causas, la gente no reacciona fuertemente en su oferta de trabajo a los cambios de remuneración. En realidad la remuneración real de todo el mundo cambia mucho a lo largo de su vida (de hecho casi todos los años) y sin embargo el número de horas trabajadas no varía demasiado.

Los asalariados, de entrada, pueden tener problemas para variar su oferta

de trabajo sencillamente porque los contratos son de duración fija. Simplemente la mayoría de los asalariados no pueden variar a coste razonable sus horas de trabajo. Es decir, no pueden trabajar menos cuando quieren y a veces tienen que trabajar más (hacer horas extras) cuando no quieren. La evidencia empírica tiene a confirmar que los asalariados no responden demasiado a las variaciones de salarios. Más aún, incluso si los asalariados cambiaran su oferta en respuesta a los impuestos, en la mayoría de los casos no habría costes de eficiencia porque los trabajos abandonados por quienes no quieren trabajar por los impuestos podrían ser ocupados por los parados. Y lo mismo aplicaría a los no asalariados con equivalentes en el paro.

Por tanto en principio el único coste de eficiencia que podría tener el IRPF sería la reducción de la oferta de trabajo de los individuos de renta elevada que pueden variar su oferta de trabajo y no tienen equivalentes en el paro. Esto será el caso de algunos empresarios y profesionales de alta cualificación. Sin embargo, tampoco hay demasiadas evidencias de que estos individuos reduzcan su oferta de trabajo como reacción a los impuestos. Esto es así por varias causas. Primero, porque estos son los contribuyentes con acceso más fácil a la elusión y evasión. Segundo, porque incluso después de pagar los impuestos obtienen una remuneración importante. Tercero, porque muchas veces las rentas elevadas trabajan no sólo por razones económicas. Lo hace por poder, prestigio, influencia, etc.

Ciertamente todo individuo y toda empresa que se precie te dirá que los impuestos son letales para las actividades, porque es en su interés decirlo. Si ellos creen que haciendo la presión mediática suficiente va a bajar los impuestos lo van a hacer. Sin embargo, que lo digan no significa que sea verdad.

Otra cuestión relacionada es la de si las rentas elevadas pueden ser gravadas o recurrirán a crear empresas o deslocalizar el capital para eludir el pago de impuestos. La idea de que los individuos constituirán empresas para evitar el pago de tipos marginales en el IRPF ha alcanzado cierta popularidad. Sin embargo, en teoría, constituir empresas para pagar menos impuestos no es un buen negocio. Quien lo haga, primero debería pagar el IS en los beneficios de la empresa y luego cuando saque esos beneficios para gastarlos en su consumo personal debería pagar el IRPF. El problema es que a veces porque la propia ley lo permite a veces porque no hay una inspección medianamente suficiente del impuesto, la gente acaba no sacando nunca los beneficios de la empresa y cargando sus gastos personales a la empresa. Por esto es rentable crear empresas ficticias como en su día hizo el entonces Ministro de Industria y hoy pre-

sidente de Vueling Josep Piqué que llegó a alquilarse su propia vivienda. Si se redactara un IS que no permitiera la elusión y la inspección fuera suficiente, entonces dejaría de ser rentable crear empresas para pagar menos impuestos.

La segunda razón para no gravar a los ricos tiene que ver con la deslocalización de, fundamentalmente, las rentas del capital. Es obvio que la deslocalización no se puede eliminar totalmente porque hay países que eximen casi de tributación los rendimientos del capital de los no residentes y además son reacios a dar cualquier información. Aceptado esto, no es menos cierto que estableciendo las medidas adecuadas de control la deslocalización por razones fiscales se puede reducir considerablemente. Estas medidas de incluirían el control de las instituciones financieras, responsabilidades solidarias los asesores, métodos indirectos de estimación de rentas, medidas antiparaísos fiscales más avanzadas que las actuales, etc.

En todo caso, creo que es deber moral de cualquier Estado hacer que las rentas elevadas paguen impuestos. Se puede discutir si el impuesto es demasiado progresivo o no, o si es demasiado alto o no. Pero una vez establecido un IRPF, es inaceptable que la distinción entre el que paga y no paga impuestos sea el nivel de renta y su capacidad de eludir los impuestos. Simplemente, no puede aceptar que porque alguien que sea un asalariado tenga que pagar impuestos y porque sea un empresario no los pague. Es obligación del estado que todos paguen sus impuestos por lo menos si quiere tener legitimidad ética.

Llegados a este punto podemos preguntarnos cómo se compara el IRPF que hay en el País Vasco y en el resto de España con el de otros países. El Cuadro 5 explora esta cuestión.

El cuadro 4 presenta un indicador un tanto tosco de progresividad del IRPF, el tipo marginal máximo, y la recaudación en porcentaje del PIB. En cuanto a la progresividad, vemos que el tipo marginal máximo en España, el 43%, y en el País Vasco, el 45%, están por encima del promedio de la Unión Europea. Esto no es extraño porque en la UE todos los nuevos estados miembro que antes eran países del Este, tienen una fiscalidad basada en impuestos directos bajos e indirectos altos. En realidad, estos países están probando casi todas las recomendaciones de la visión más liberal del Estado: sistemas de pensiones de capitalización, impuestos de tipo único, etc.

Por ello es más ilustrativo comparar la situación en el País Vasco y España con la que existe en los países más avanzados de la UE. Dinamarca tiene, por ejemplo, un marginal máximo del 62%. Si alguien propusiera algo similar en España dirían que va a acabar con la economía. Pero parece que Dinamarca funciona razonablemente bien. En todo caso, el País Vasco y España están en la zona media de marginales máximos a niveles

CUADRO 4: Tipos Marginales Máximos y Presión Fiscal por el IRPF en la OCDE

	Tipo Marginal	Recaudación en % del PIB
	2009	2006
<b>Austria</b>	<b>50.0%</b>	<b>9,3</b>
<b>Belgica</b>	<b>50.0%</b>	<b>13,1</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>10.0%</b>	
<b>Chipre</b>	<b>30.0%</b>	
<b>Chequia</b>	<b>15.0%</b>	<b>4,2</b>
<b>Dinamarca</b>	<b>62.3%</b>	<b>24,5</b>
<b>Estonia</b>	<b>21.0%</b>	
<b>Finlandia</b>	<b>30.5%</b>	<b>13,2</b>
<b>Francia</b>	<b>40.0%</b>	<b>7,7</b>
<b>Alemania</b>	<b>45.0%</b>	<b>8,7</b>
<b>Grecia</b>	<b>40.0%</b>	<b>4,7</b>
<b>Hungria</b>	<b>36.0%</b>	<b>6,8</b>
<b>Irlanda</b>	<b>46.0%</b>	<b>8,9</b>
<b>Italia</b>	<b>43.0%</b>	<b>10,8</b>
<b>Letonia</b>	<b>23.0%</b>	
<b>Lituania</b>	<b>15.0%</b>	
<b>Luxemburgo</b>	<b>39.0%</b>	<b>7,5</b>
<b>Malta</b>	<b>35.0%</b>	
<b>Holanda</b>	<b>52.0%</b>	<b>7,4</b>
<b>Polonia</b>	<b>32.0%</b>	<b>4,6</b>
<b>Portugal</b>	<b>42.0%</b>	<b>5,5</b>
<b>Rumania</b>	<b>16.0%</b>	
<b>Eslovaquia</b>	<b>19.0%</b>	<b>2,5</b>
<b>Eslovenia</b>	<b>41.0%</b>	
<b>España</b>	<b>43.0%</b>	<b>6,9</b>
<b>CAPV</b>	<b>45.0%</b>	<b>6,3</b>
<b>Suecia</b>	<b>56.7%</b>	<b>15,7</b>
<b>Reino Unido</b>	<b>40.0%</b>	<b>10,8</b>
<b>Promedio EU</b>	<b>36,0%</b>	<b>9,4</b>
<b>United States</b>	<b>35.0%</b>	<b>10,2</b>
<b>Japan</b>	<b>50.0%</b>	<b>5,1</b>

similares a los de, por ejemplo, Alemania. Además el marginal máximo en el País Vasco y España se aplica a niveles de renta más elevados que en otros países.

En términos de recaudación las cosas son diferentes. El País Vasco y España están entre los países que menos recaudan por IRPF. Globalmente recaudan un 30% menos que el promedio de la UE. Esto se debe a muchas causas que incluyen los niveles más bajos de tipos y el fraude. La conclusión es que tomando todo en cuenta, los IRPF del País Vasco y España no puede considerarse elevados desde la perspectiva internacional comparada.

### Sociedades

En cuanto al IS lo primero que hay que señalar es que. Al igual que con el IRPF, se suele argumentar con frecuencia que es un impuesto no deseable porque perjudica a la competitividad, induce a la deslocalización, etc.

Sobre estos argumentos lo primero que habría que señalar es que la competitividad se debe buscar siendo más eficiente en la producción, más innovador, utilizando mejores estrategias de marketing, etc. Buscar empresas que sólo son competitivas si no pagan impuestos no es, probablemente, la mejor vía de progreso social. Y esto es especialmente cierto en España y en el País Vasco donde unos salarios relativamente bajos en el conjunto de la UE, conceden ya a las empresas una ventaja competitiva no despreciable.

La segunda cuestión que hay que señalar en relación al IS se refiere a los incentivos fiscales. Por ejemplo el IS en el País Vasco está trufado de incentivos, bonificaciones y similares establecidos, al menos teóricamente, para ayudar a las empresas a invertir y crear empleo. Sin embargo si hay algo que ha demostrado la evidencia es que los incentivos fiscales a las empresas son ineficientes, caros y por tanto, no deseables. Son caros porque de entrada se acogen a ellos todas las actividades no sólo las que se puedan crear por el incentivo. Por ejemplo si se incentiva la inversión cobrarán el incentivo no solo las inversiones generadas por él, sino también las que se hubieran realizado en ausencia del incentivo. Son ineficientes porque además crean poca inversión adicional. Simplemente, en una coyuntura económica mala nadie razonable va a invertir o crear empleo porque le den una ayuda fiscal. Finalmente no son deseables porque si una inversión para ser rentable necesita un incentivo fiscal es que, probablemente, no es una inversión deseable desde un punto de

vista económico. Por lo tanto sería razonable que en los IS del País Vasco se eliminaran los abundantes incentivos que se han introducido y que, probablemente, sólo benefician a los propietarios de las empresas.

Con estas cualificaciones en mente a fin de poner en una perspectiva adecuada el IS del País Vasco y de Territorio Común, el cuadro 5 los compara con los IS vigentes en otros países. Si nos fijamos en los tipos

CUADRO 5: Tipos Marginales Máximos y Presión Fiscal por el IRPF en la OCDE

	Tipo Marginal	Recaudación en % del PIB
	2009	2006
<b>Austria</b>	25	2,2
<b>Belgica</b>	33,99	3,7
<b>Bulgaria</b>	10	
<b>Chipre</b>	10	
<b>Chequia</b>	20	4,8
<b>Dinamarca</b>	25	4,3
<b>Estonia</b>	21	
<b>Finlandia</b>	26	3,4
<b>Francia</b>	33,33	3,0
<b>Alemania</b>	29,44	2,1
<b>Grecia</b>	25	2,7
<b>Hungría</b>	16	2,3
<b>Irlanda</b>	12,5	3,8
<b>Italia</b>	31,4	3,4
<b>Letonia</b>	15	
<b>Lituania</b>	20	
<b>Luxemburgo</b>	28,59	5,0
<b>Malta</b>	35	
<b>Holanda</b>	25,5	3,4
<b>Polonia</b>	19	2,4
<b>Portugal</b>	25	3,0
<b>Rumania</b>	16	
<b>Eslovaquia</b>	19	2,9
<b>Eslovenia</b>	21	
<b>España</b>	30	4,2
<b>CAPV</b>	28	2,7
<b>Suecia</b>	26,3	3,7
<b>Reino Unido</b>	28	4,0
<b>Promedio EU</b>	24,3	3,5
<b>United States</b>	40	3,3
<b>Japan</b>	40,69	4,7

nominales del impuesto, este Cuadro pone de manifiesto que excepto en los nuevos estados miembro del antiguo Este, los tipos en la UE tienden a estar en el intervalo (25%, 30%). Los nuevos estado miembro como Chequia, Bulgaria y Rumania, tienen tipos impositivos más bajos, entre el 1% y el 20%. Finalmente EE.UU. tiene un tipo que puede llegar al 40% (incluyendo impuestos estatales y locales) y que es más elevado que el cualquier país de la UE. En este contexto, los tipos aplicado en el País Vasco y Territorio Común no pueden considerarse elevados. En lo esencial son similares a los que aplican los países tradicionales de la UE.

En términos de recaudación, el año 2006 fue singular porque se inscribe dentro de un periodo de alto crecimiento en España y en el País Vasco. Esto se tradujo en una recaudación excepcionalmente alta que, en el caso de España fue una de las más a de la UE. El País Vasco, sin embargo, debido a tu política tradicional de incentivos estuvo en la zona baja de recaudación. En todo caso, los resultados recaudatorios de los últimos años no son extrapolables al futuro y es claro que la combinación de las reducciones fiscales que se han hecho y la crisis económica van a suponer una reducción drástica del IS en España y en el País Vasco.

### Ideas Básicas

Llegados a este punto quizá convenga resumir en dos ideas básicas lo dicho hasta el momento sobre los impuestos:

Primera idea, los impuestos en España hace más de 20 años que no suben y en lo esencial la recaudación ha estado guiada por la coyuntura. Es más, en los últimos años los tipos incluso han disminuido.

Segunda idea. No hay regalos. Es decir, no es posible bajar los impuestos y aumentar la recaudación. Si queremos mantener las prestaciones públicas, no digamos ya aumentarlas habrá que aumentar los impuestos.

### Reformas Fiscales Recientes

En el pasado reciente se han realizado diversas reformas fiscales en el País Vasco y en Territorio Común. La cuestión es si estas reformas han sido adecuadas y si apuntan en la dirección correcta.

De entrada hay que señalar que la autonomía fiscal demostrada de facto por el País Vasco ha sido, como poco, limitada. En los impuestos directos las medidas adoptadas por el País Vasco se han limitado a replicar lo hecho por el Estado corrigiendo al alza, en su caso, la cuantía de las

reducciones fiscales. En los impuestos indirectos, dado que la autonomía del País Vasco es nula en los indirectos más importantes, las medidas aplicadas en Territorio Común se han trasladado de forma automática al País Vasco. Por tanto las reformas fiscales del País Vasco y de Territorio Común han sido esencialmente iguales.

Con esta cualificación en mente, las reformas recientes en Territorio Común y el Estado han tenido dos características básicas:

a) Reducción de los impuestos directos.

Se ha producido una reducción creciente en los impuestos directos que ha conllevado reducciones de tipos, ampliaciones de deducciones o eliminación de impuestos directos (como el de patrimonio). Por ejemplo en el País Vasco el tipo del IS se ha reducido del 32,5% al 28% y en Territorio común del 30% al 25%.

b) Reducción relativamente mayor en los impuestos sobre el capital

La mayor parte de las reducciones fiscales han beneficiado a los rendimientos del capital. Así, por ejemplo se ha eliminado el Impuesto de Actividades Económicas para la mayor parte de los contribuyentes y se ha eliminado el impuesto sobre el patrimonio. Este impuesto se ha eliminado en base al argumento de que recaudaba poco y que lo pagaban las clases medias. Y estos argumentos no han encontrado casi oposición. La realidad es que por ejemplo en el año 2007 el impuesto recaudó 154 millones de euros, que es, por ejemplo, bastante más de lo que se gasta el Gobierno Vasco en Investigación. Por otro lado, el 90% impuesto lo pagaban contribuyentes que declaraban un patrimonio superior a 600.000€ sin contar la vivienda habitual. Y esto, no es precisamente la clase media. Ciertamente era un impuesto mal diseñado que debía reformarse, pero por razones de eficiencia, de equidad y recaudatorias, nunca debía haberse eliminado.

Otra reducción importante de la tributación del capital se ha producido por la vía de la dualización del IRPF. La dualización es simplemente un nombre bonito para gravar de forma separada los rendimientos del capital y de otras actividades. Además los rendimientos del capital se gravan a tipos más bajos que el marginal mínimo al que se gravan los rendimientos del trabajo. Por ejemplo en el País Vasco las rentas del trabajo tributan en una escala progresiva que va del 23% al 45%. Las rentas del capital tributan al 18%, incluso por debajo del mínimo de las rentas de trabajo. Lo más sorprendente es que incluso ha llegado a decir que esta dualización es progresiva. Es decir, que esto reduce más los impuestos a las rentas

bajas que a las altas. Es evidente que esto no es así. La dualización reduce los impuestos sobre el capital y estas rentas porcentualmente son más importantes para las rentas altas. Consecuentemente, la dualización proporcionalmente reduce más los impuestos de los ricos y es una medida regresiva. En realidad esta dualización ya la inventó hace muchos años Franco porque en su época en vez de IRPF había unos impuestos denominados sobre el producto, que gravaban de forma separada las rentas de trabajo y del capital.

La reducción de los impuestos sobre el capital se ha culminado con las reducciones en el IS y la eliminación de facto del impuesto de sucesiones en Territorio Común.

#### c) Reducción de las obligaciones formales

Hay un tercer cambio que es importante. Este cambio es una tendencia a reducir las obligaciones formales de los contribuyentes en aras a una mayor sencillez. Realmente creo que la razón que explica este tipo de cambios es la búsqueda de una mayor invisibilidad de los impuestos. Si se avanza hacia un sistema en el que la forma fundamental de gestión de los impuestos directos sean las retenciones liberatorias, se estará tendiendo a un sistema fiscal invisible en el que los contribuyentes no son conscientes ni de los impuestos directos que pagan ni, mucho menos, de los impuestos indirectos que pagan. De esta forma se pierde el control del ciudadano de la actividad pública.

¿Por qué en EEUU hay tanta oposición a los impuestos? Una de las razones es que el sistema fiscal de los EE.UU. depende muchísimo más de los impuestos directos (que son visibles) que los sistemas fiscales de la UE. Como los impuestos directos se ven más, la gente se resiste más a que aumenten. Obviamente para la administración es muy bueno un sistema fiscal invisible porque con ello obtiene ingresos cuantiosos sin protestas por parte de los contribuyentes. Sin embargo este sistema de impuestos invisibles, incluso si es sencillo para el contribuyente, dista mucho de favorecer la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

#### d) Bonificaciones Fiscales ad hoc.

Finalmente las reformas fiscales se han completado con medias ad hoc poco justificables desde la perspectiva económica. Este tipo de medidas buscan satisfacer diferentes compromisos políticos o de imagen. El ejemplo más evidente es la deducción en el IRPF de 400€ que ha tenido una

justificación mutante. Primero fue para que todo el mundo participase de la bonanza económica, luego para ayudar a salir de la crisis y entre medio cambió alguna que otra vez más de justificación. La justificación cambió pero los 400€ ahí siguieron, siguen y seguirán para muchos. Otras reducciones curiosas son las que afectan a los alquileres o en Territorio Común la deducción para madres trabajadoras con hijos de menos de tres años o la reducción de ingresos gravables que dicen que es para atraer cerebros pero que al final solo parece atraer futbolistas.

Todas estas reformas fiscales en realidad sólo han servido para debilitar la capacidad recaudatoria del sistema fiscal y minar su equidad. Los mayores ganadores han sido, obviamente, las rentas elevadas.

#### Las medidas fiscales ante las crisis

La crisis actual ha hecho que se pida a los gobiernos que tomen medidas fiscales de estímulo económico. ¿Son razonables las que se han tomado por parte del Estado y el País Vasco?

Sobre esto lo primero que hay que señalar es que lo que puede hacer cada nivel gobierno en una crisis como esta es diferente. De entrada debe estar claro que se trata de una crisis global lo que requiere soluciones globales. Por tanto lo que pueden hacer unilateralmente los gobiernos centrales, no digamos ya los gobiernos regionales, es limitado.

En el caso del gobierno central, se debe esperar que, como ha hecho, tome medidas financieras razonables, garantice la solvencia del sistema bancario y estimule la economía con déficit. El problema del gobierno central es que tiene que afrontar la crisis con un sistema fiscal mal diseñado y peor gestionado que además tiene una capacidad recaudatoria mermada por los recortes fiscales recientes. En este contexto no le ha quedado otra opción que tomar una medida como elevar los impuestos para controlar el tamaño del déficit. Esta medida, aunque cuestionada por muchos era inevitable y, ciertamente, preferible a una reducción del gasto.

Por otro lado el papel de los gobiernos subcentrales como el gobierno Vasco y las Diputaciones tiene que ser, por necesidad mucho más limitado. En particular no pueden aspirar a estimular demasiado la economía. La razón es que cuanto más pequeño es el nivel de gobierno, más probable es que cualquier intento de estímulo económico se “escape” por las fronteras de la región. Por ejemplo es probable que un aumento en la construcción de carreteras realizado por, digamos Gipuzkoa, acabe

aumentando más la demanda de empresas de fuera que de dentro del Territorio. Simplemente se traerán de fuera muchas de las máquinas, de los trabajadores cualificados o de las materias primas. Por tanto no se pueden esperar políticas de estabilización de los gobiernos subcentrales. Lo más que podamos esperar en una crisis del Gobierno Vasco y de las Diputaciones es, primero, que mantengan el empleo que depende de ellos de la forma más razonable y, segundo, que ayuden a los ciudadanos y a las empresas a sortear la crisis. Esto es que mantenga el gasto social, que a las empresas no se ayude con sus obligaciones fiscales, etc. En buena medida esto es lo que han hecho en la práctica las instituciones Públicas Vascas.

### El futuro del Sistema Fiscal

Para concluir esta intervención simplemente quisiera señalar que, en mi opinión, el sistema fiscal está yendo en una dirección equivocada que no va a permitir financiar el Estado de Bienestar que tenemos .si se quiere mantener el Estado del Bienestar actual es necesario reformar profundamente el sistema fiscal actual aumentando su eficiencia, su equidad y sobre todo capacidad recaudatoria.