

## **Comparecencia de Carlos Cruzado Catalán, presidente del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) ante el Grupo de trabajo Políticas Sociales y Sistemas de Cuidados, 12 de junio de 2020.**

### **Planteamiento:**

En primer lugar, quisiera recordar que más de cien organizaciones sociales han dirigido una carta abierta a todas las fuerzas políticas, sobre la necesidad de dotar a nuestro sistema tributario de suficiencia y equidad, en los términos que nuestra Constitución establece. A continuación, expondremos, brevemente, un diagnóstico de los problemas de nuestra fiscalidad, que resumimos en tres cuestiones: insuficiencia recaudatoria, problemas de equidad y ausencia de acción suficiente frente a la economía sumergida y el fraude fiscal. Y, por último, haremos referencia a las propuestas concretas que, en relación con la mejora del sistema tributario, del control del gasto público y de los ingresos tributarios, planteamos a esta Comisión para la Reconstrucción Social y Económica.

### **Carta abierta a todas las fuerzas políticas:**

Al principio de esta carta, se señala que no hay *Justicia Social sin Justicia Fiscal*. Y teniendo en cuenta el objeto de esta Comisión de Reconstrucción, todas las organizaciones firmantes de la misma, desde sus distintos ámbitos de actuación, han considerado necesario instarles a alcanzar un acuerdo para afrontar una reforma fiscal que haga realmente efectivos los principios constitucionales de suficiencia, generalidad, igualdad y progresividad, recogidos en la Constitución, los tres últimos explícitamente citados en su artículo 31.1 y el primero, implícitamente recogido en dicho artículo en relación con buena parte del articulado.

### **Diagnóstico de la situación:**

Según el último estudio sobre opinión pública y política fiscal, de septiembre/octubre de 2019, el 83,1% de los españoles opinan que los impuestos no se pagan con justicia, y que no pagan más quienes más tienen.

El 91,2% piensa que en España existe mucho o bastante fraude fiscal y el 59,6% que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos por luchar contra el fraude fiscal.

El 54,2% opina que se dedican muy pocos recursos a Educación, el 50,5% a protección por desempleo, el 60,5% a Sanidad, el 56% a Vivienda, el 62,3% a Seguridad Social/Pensiones, el 63,8 a Ayuda a Dependencia.

El 78,4% se posiciona, en mayor o menor medida, por mejorar los servicios públicos, aunque haya que pagar más impuestos, frente al 12,2% que lo hace por pagar menos impuestos, aunque haya que reducir los servicios públicos.

Esta opinión de la ciudadanía es ideológicamente transversal, ya que es mayoritaria en todas las agrupaciones según el recuerdo de voto a partidos políticos.

De dichos datos de opinión sobre política fiscal, se deducen claramente los tres problemas de nuestro sistema tributario: insuficiente equidad, insuficiencia recaudatoria y alto nivel de economía sumergida y fraude fiscal.

### **Insuficiencia recaudatoria:**

Los datos que nos arroja el estudio del CIS, son anteriores al inicio de la actual crisis sanitaria y, sin embargo, ya nos estaban diciendo que más de un 60% de los ciudadanos opinaban que los recursos dedicados a Sanidad eran muy pocos, frente a un 31,7% que opinaba que eran los suficientes, y un 2,3% que pensaba eran demasiados. Y en Investigación en Ciencia y tecnología, un 62,1% pensaban que se dedicaban muy pocos recursos. En este momento, tras la Pandemia, no es aventurado pensar que esos porcentajes seguramente habrán aumentado.

Según los datos de Eurostat a cierre de 2018, el gasto público total en España fue del 41,7% PIB, frente al 45,8% de la media UE28 y el 47,0% de la media UE17.

España gasta menos que la media de la UE en todas las partidas, salvo en lo que se refiere a los intereses de la deuda y a las prestaciones por desempleo, estando a la cola de los países de la UE a 15 en cuanto a educación, sanidad y otros gastos sociales.

El nivel de inversión social en España está muy por debajo de la media de la UE

<b>El gasto en protección social 2017 (% del PIB)</b>	<b>UE 27</b>	<b>España</b>	<b>Diferencia en puntos porcentuales</b>	<b>Brecha en millones de euros</b>
Enfermedad / Cuidado de la salud	7,8	6,1	-1,7	-19.751,9
Invalidez	2,1	1,6	-0,5	-5.809,4
Vejez	10,8	9,6	-1,2	-13.942,5
Supervivencia	1,7	2,3	0,6	6.971,3
Familia / niños	2,3	1,2	-1,1	-12.780,7
Desempleo	1,3	1,8	0,5	5.809,4
Alojamiento y vivienda	0,4	0,1	-0,3	-3.485,6
Exclusión social n.e.c.	0,6	0,2	-0,4	-4.647,5
<b>Beneficios de protección social</b>	<b>26,9</b>	<b>23,00</b>	<b>-3,9</b>	<b>-45.313,2</b>
Costos de administración	0,9	0,4	-0,5	-5.809,4
Otros gastos	0,3	0	-0,3	-3.485,6
<b>El gasto total protección social</b>	<b>28,2</b>	<b>23,4</b>	<b>-4,8</b>	<b>-55.770,1</b>

Fuente Eurostat,

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>

En cuanto a presión fiscal, los datos comparados con la UE y la Zona Euro al cierre de 2018, según Eurostat, España está más cerca de los países con menor recaudación de la UE, que de los de mayor presión fiscal, tanto en el diferencial del PIB como en el diferencial de la posición del ranking recaudatorio:

Recaudación total 2018	% PIB	Ranking 2018 en la UE-28
EU-28	39,2	
<b>EU-27</b>	<b>40,2</b>	
<b>EA-19</b>	<b>40,5</b>	
Francia	46,5	1
Dinamarca	45,1	2
Bélgica	44,8	3
<b>España</b>	<b>34,7</b>	<b>18</b>
Bulgaria	29,9	26
Rumanía	26,3	27
Irlanda	22,6	28

Fuente: Comisión Europea, DG Fiscalidad y Unión Aduanera, basada en datos de Eurostat

La menor presión fiscal con respecto a la medida de la UE ha sido una constante. Esta situación se viene produciendo históricamente, de manera que incluso en 2007, que fue el año de mayor recaudación tributaria en España, nos situamos más de 2,7 puntos por debajo de la media de la UE-27, que utilizamos para comparar homogéneamente los datos con la situación política derivada del Brexit, llegando ese diferencial dos años después a alcanzar casi los 8,5 puntos.

Evolución de la presión fiscal	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (P)	2018 (A)
España	36,04%	36,46%	32,16%	29,74%	31,35%	31,23%	32,41%	33,16%	33,93%	33,89%	33,67%	33,95%	34,74%
Media ponderada UE-27	38,87%	38,99%	38,43%	38,03%	37,92%	38,35%	39,31%	39,77%	39,85%	39,72%	39,82%	39,99%	40,20%
diferencial español con UE-27	-2,83%	-2,52%	-6,27%	-8,29%	-6,57%	-7,12%	-6,90%	-6,61%	-5,92%	-5,83%	-6,15%	-6,04%	-5,46%
Media ponderada Zona Euro (19)	38,81%	38,9%	38,5%	38,2%	38,1%	38,6%	39,6%	40,1%	40,2%	40,0%	40,1%	40,3%	40,5%
diferencial español con la Euro zona 19	-2,77%	-2,49%	-6,35%	-8,46%	-6,75%	-7,35%	-7,20%	-6,96%	-6,25%	-6,15%	-6,42%	-6,37%	-5,81%
Pérdida de recaudación en España por la menor presión fiscal con la UE-27	28.455	27.133	69.533	88.616	70.498	75.764	71.114	67.474	61.145	62.798	68.517	70.229	65.649
Pérdida de recaudación en España por la menor presión fiscal con Zona Euro-19	27.804	26.752	70.478	90.448	72.366	78.194	74.224	71.036	64.537	66.324	71.547	73.954	69.826

Importes en millones euros

Fuente: Comisión Europea, DG Fiscalidad y Unión Aduanera, basada en datos de Eurostat

Sin duda, el alto nivel de economía sumergida y fraude es uno de los elementos que influye en nuestro diferencial de presión fiscal, como veremos después.

Si desglosamos por impuestos, este diferencial de presión fiscal con la media de la Zona Euro se centra en los Impuestos directos y, debido a la mayor tasa de desempleo de nuestro país, en las Cotizaciones sociales:

2018	España	UE27	EA19	Posición España en Ranking de la UE-27	Pérdida de recaudación en España por la menor presión fiscal con la UE-27	Pérdida de recaudación en España por la menor presión fiscal con Zona Euro-19
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>11,94%</b>	<b>13,72%</b>	<b>13,26%</b>	<b>24</b>	<b>-21.331</b>	<b>-15.777</b>
IVA	6,59%	7,17%	6,92%	24	-6.953	-3.918
Impuestos y derechos sobre las importaciones, excepto IVA	0,17%	0,52%	0,54%	17	-4.187	-4.386
Impuestos sobre productos, excepto IVA y derechos de importación	3,38%	3,59%	3,58%	18	-2.624	-2.452
Otros impuestos a la producción.	1,80%	2,43%	2,22%	11	-7.566	-5.020
<b>Impuestos directos</b>	<b>11,05%</b>	<b>13,30%</b>	<b>13,30%</b>	<b>13</b>	<b>-27.085</b>	<b>-27.002</b>
Impuestos a la renta personal	7,76%	9,57%	9,47%	12	-21.847	-20.582
Impuestos a las ganancias corporativas	2,47%	2,72%	2,75%	17	-3.029	-3.324
Otros	0,82%	1,01%	1,08%	11	-2.208	-3.096
<b>Contribuciones sociales</b>	<b>11,75%</b>	<b>13,25%</b>	<b>14,06%</b>	<b>15</b>	<b>-18.086</b>	<b>-27.836</b>
Empleadores	8,59%	7,39%	7,96%	7	14.453	7.645
Hogares	3,15%	5,86%	6,11%	20	-32.539	-35.481
Menos: transferencias de capital (Recaudación de cobro incierto, y otros)	0,00%	0,07%	0,07%		-852	-788
<b>Total</b>	<b>34,74%</b>	<b>40,20%</b>	<b>40,55%</b>	<b>18</b>	<b>-65.649</b>	<b>-69.826</b>

Importes en millones euros

Fuente: Eurostat

De otro lado, analizando la evolución de la recaudación de la AEAT en las CCAA de régimen común, en términos de caja, tras la enorme caída como consecuencia de la crisis financiera de 2008, vemos como todos los tributos, salvo el Impuesto sobre Sociedades, han ido recuperándose entre 2010 y 2012, impulsada por las medidas de aumentos impositivos aprobadas, y en años posteriores también por la recuperación económica:

año	IRPF	Sociedades	IVA	Impuestos Especiales	Otros tributos	INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
<b>2007</b>	<b>72.614</b>	<b>44.823</b>	<b>55.851</b>	<b>19.786</b>	<b>7.601</b>	<b>200.676</b>
2008	71.341	27.301	48.021	19.570	7.220	173.453
2009	63.857	20.188	33.567	19.349	7.062	144.023
2010	66.977	16.198	49.086	19.806	7.469	159.536
2011	69.803	16.611	49.302	18.983	7.061	161.760
2012	70.619	21.435	50.464	18.209	7.840	168.567
2013	69.951	19.945	51.931	19.073	7.947	168.847
2014	72.662	18.713	56.174	19.104	8.335	174.987
2015	72.346	20.649	60.305	19.147	9.562	182.009
2016	72.416	21.678	62.845	19.866	9.444	186.249
2017	77.038	23.143	63.647	20.308	9.815	193.951
<b>2018</b>	<b>82.859</b>	<b>24.838</b>	<b>70.177</b>	<b>20.528</b>	<b>10.284</b>	<b>208.685</b>

Importes en millones euros



Fuente: AEAT

### **Insuficiente equidad del sistema tributario:**

Según datos del estudio del CIS, el 62,1% de los españoles opina que los impuestos se deberían recaudar, sobre todo, con impuestos directos, tipo IRPF (según la renta o la riqueza de las personas y empresas). Por el contrario, sólo un 18,3% piensa que deberían recaudarse, sobre todo, con impuestos indirectos, tipo IVA (afectan a todos los consumidores por igual)

A pesar de ello, lo cierto es que en las últimas décadas se ha vivido un proceso de sustitución de tributación directa por indirecta y dentro de la directa un desplazamiento de la tributación de las rentas de capital por la referida a los rendimientos del trabajo.

Tal y como se desprende de los informes del Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles, de los profesores Julio López Laborda, Carmen Marín y Jorge Onrubia, de FEDEA, y en palabras de este último:

*El IRPF es el único impuesto distributivo, es el que soporta la capacidad redistributiva de todo el sistema fiscal. El resto de impuestos aumenta la desigualdad de la renta de partida. El resto es regresivo.*

Como conclusión podríamos decir que, si no se invierte la tendencia, y como señalaban los autores del Observatorio citado en la presentación de su informe, el sistema fiscal se dirige a la proporcionalidad, de manera que la presión impositiva acabará siendo la misma o muy similar entre todos los tramos de renta.

En este sentido, y según los datos de Eurostat, es significativa la evolución que se viene dando en los últimos años en cuanto al reparto entre imposición directa e indirecta en la recaudación. Así, mientras en el año 2007, antes del inicio de la crisis financiera, la recaudación por impuestos directos era superior en más de tres puntos a la de los indirectos, en 2018 (último dato cerrado de Eurostat) se ha invertido la situación, siendo superior la de los indirectos por 2,7 puntos porcentuales de diferencia:

<b>Año</b>	<b>Impuestos directos</b>	<b>Impuestos indirectos</b>	<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>Proporción total</b>
2007	34,50%	31,30%	34,20%	100,00%
2018	31,80%	34,40%	33,80%	100,00%

Esta pérdida de progresividad sufrida por nuestro sistema tributario en los últimos años, cabe enmarcarla en un proceso global debido al sesgo negativo que se ha venido dando al concepto de progresividad fiscal. Dicho retroceso de la progresividad en los sistemas tributarios se ha venido justificando sobre la base de unos supuestos efectos negativos que podría tener la progresividad en el crecimiento económico.

Sin embargo, el FMI, a partir de su Informe Monitor Fiscal, de octubre de 2017, destaca que *los resultados empíricos no respaldan ese argumento*, por lo que, según la teoría de la tributación óptima, las tasas de tributación marginal aplicadas a los perceptores de los mayores ingresos tendrían que ser significativamente más altas

que las actuales. En el mismo Informe, el FMI señala que: *Aunque cierto grado de desigualdad es inevitable en un sistema económico de mercado, la desigualdad excesiva puede erosionar la cohesión social, conducir a la polarización política y, en última instancia, reducir el crecimiento económico.*

Por último, en relación con la pérdida de equidad del sistema, habría que citar la proliferación de mecanismos de elusión, utilizados por los contribuyentes de mayor capacidad económica. En este sentido, tanto el, Presidente Aznar, en su día, como el Presidente Sánchez, coincidieron en señalar que los “ricos” no pagan IRPF, sin que se hayan tomado medidas para atajar dicha injusta situación.

### **Elevado nivel de economía sumergida y fraude fiscal:**

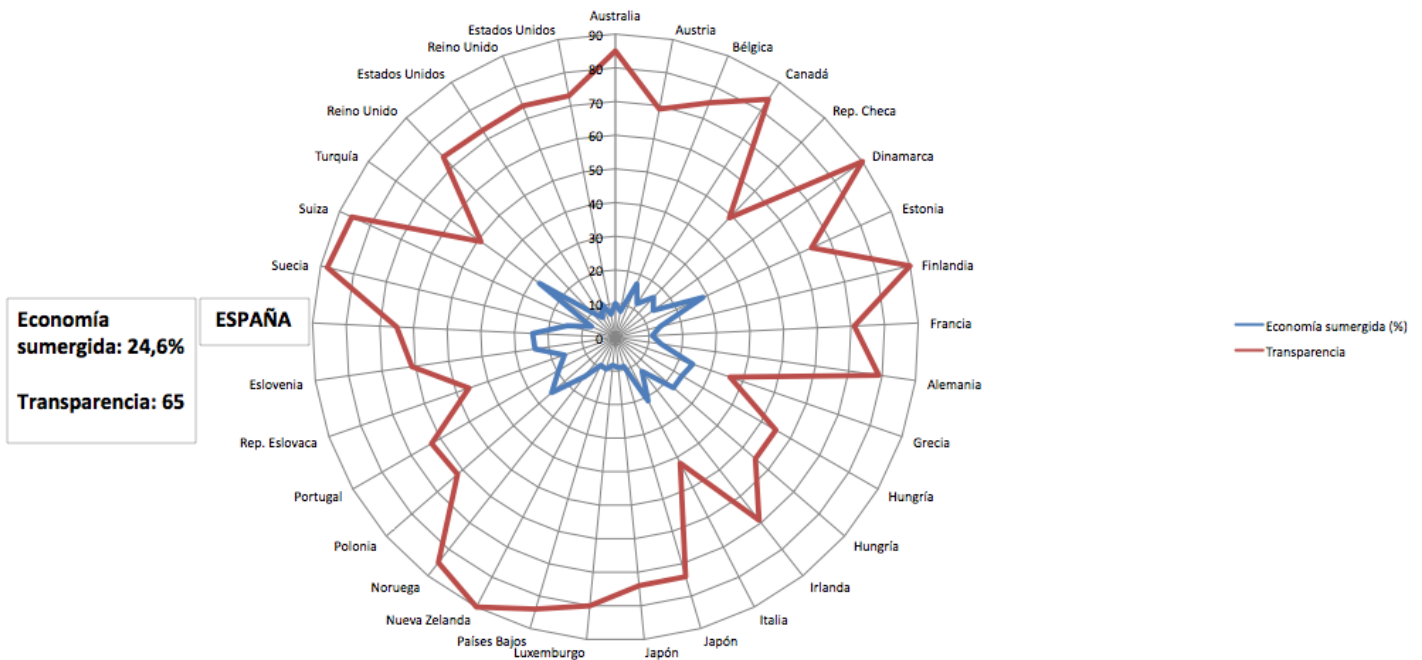
Según la mayoría de los informes que evalúan la economía sumergida se vienen publicando, España estaría en un nivel equivalente a entre el 20 y el 25% del PIB. El informe publicado por GESTHA en 2014, situaba la economía sumergida en el 24,6% del PIB. El FMI, en su informe de febrero de 2018, sobre la economía sumergida en los últimos 20 años, de Leandro Medina y Frederich Schneider, sitúa a España en el 22,01% en el año 2015, triplicando el de Alemania, del 7,75% y casi duplicando el 11,65 de Francia. Y en el 2012, que es el año al que se refiere nuestro informe, lo sitúa, como GESTHA, por encima del 24%.

Este alto nivel de economía sumergida **no es debido**, como a veces se mantiene, **a una presión fiscal desmedida** que conduce inexorablemente a comportamientos defraudatorios. Nuestro nivel de presión fiscal, como hemos visto, está muy por debajo del de los países más desarrollados de Europa, y tienen menores niveles de economía sumergida y fraude que España. Y ello viene determinado por **dos factores: el control fiscal y el nivel de conciencia fiscal de los ciudadanos**. En cuanto al control fiscal, después nos detendremos en las medidas que entendemos necesarias para mejorarlo sustancialmente, avanzando ahora que sería necesario dotarlo de más medios, así como optimizar los que ahora posee, tanto personales como materiales, ya que están muy por debajo de los dedicados a esa tarea por la media de los países de la OCDE y de la UE.

Y en lo que se refiere a la **baja conciencia fiscal**, está relacionada, sin duda, con la **falta de transparencia y la corrupción** que, a la vista de los casos que han ido saliendo a la luz desde hace tiempo, se ha situado en niveles sensiblemente altos. Tenemos leyes de Transparencia muy recientes, mientras que en la mayoría de los países europeos llevan décadas en vigor. Y eso ha llevado a que durante muchos años los ciudadanos en nuestro país no se preocuparan por el **debate presupuestario**, al contrario de lo que viene ocurriendo hace décadas en otros países europeos, donde la preocupación por conocer el destino que se da al dinero de los impuestos cunde entre los ciudadanos. En España, el convencimiento de que con demasiada frecuencia los gestores despilfarraban, en el mejor de los casos, cuando no incurrían directamente en casos de corrupción, ha alejado a los ciudadanos de esa preocupación.

Del análisis que hicimos en nuestro informe de economía sumergida de los países de la OCDE y su comparación en términos de transparencia, corrupción y economía

sumergida y fraude fiscal, llegamos a determinar una correlación entre menor transparencia y mayor índice de corrupción y fraude, y la conclusión de que **los países con mayores cotas de transparencia, y por tanto con menor corrupción, son a su vez los que cuentan con menores tasas de economía sumergida y fraude fiscal, y ello a pesar de contar con mayores presiones fiscales.**



Fuente Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) y Universitat Rovira i Virgil

A este respecto, no ayuda mucho a mejorar la conciencia fiscal de los ciudadanos la **falta de ejemplo de las élites políticas y económicas en relación con los fraudes y delitos fiscales**, decisiones como la **amnistía fiscal del año 2012** a la que se acogieron, según fueron desvelando los medios, tantos involucrados en casos de corrupción, ni la **regulación que de los delitos económicos y en especial del delito fiscal** se hace en el Código penal, que conlleva el que demasiadas veces los ciudadanos tengan la sensación de que **la corrupción sale muy barata** cuando se descubre y se llega a las últimas consecuencias sancionadoras.

### Propuestas en relación con la mejora del sistema tributario, del control del gasto público y del control de los ingresos tributarios:

Desde GESTHA les hemos hecho llegar un documento con 68 medidas, agrupadas en cinco apartados:

- 32 medidas para un sistema tributario más equitativo, progresivo y justo,
- 12 medidas de lucha contra el fraude,
- 10 medidas para mejorar la eficiencia del control del gasto,

- 6 medidas organizativas y de gestión de efectivos en el ámbito de la Agencia Tributaria y del Ministerio de Hacienda, que necesitan una cobertura legal para que puedan implementarse, y
- 8 medidas de sensibilización fiscal de la ciudadanía.

Dado lo reducido del tiempo de esta intervención, doy por reproducido ahora el citado documento, así como las propuestas que, desde las Plataformas por la Justicia Fiscal, de las que formamos parte, les hemos hecho llegar también. Y me centraré en determinados aspectos importantes de las mismas, como son algunas de las relativas al IRPF, Sociedades, Impuestos cedidos a las CCAA, control del gasto y lucha contra el fraude fiscal.

## **IRPF**

En su informe Monitor Fiscal, al que antes nos hemos referido, el FMI reconoce que en los últimos años la progresividad de los sistemas tributarios ha estado retrocediendo y que, según la teoría de la tributación óptima, las tasas de tributación marginal aplicadas a los perceptores de los mayores ingresos tendrían que ser significativamente más altas que las actuales. Dicho retroceso de la progresividad en los sistemas tributarios se ha venido justificando sobre la base de unos supuestos efectos negativos que podría tener la progresividad en el crecimiento. Sin embargo, el FMI destaca que *los resultados empíricos no respaldan ese argumento, al menos en el caso de niveles de progresividad que no son excesivos. Por lo tanto, las economías avanzadas con niveles relativamente bajos de progresividad en términos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) quizá tengan margen para subir las tasas impositivas marginales máximas sin trabar el crecimiento económico.*

A este respecto, resulta muy ilustrativo observar la evolución que en nuestro país ha tenido la escala de gravamen del IRPF, tanto en lo referente al número de tramos, como en lo que afecta a los tipos aplicables. Y así podemos ver que, en la primera década desde el nacimiento del Impuesto, que llega casi a finales de los ochenta, los tipos marginales máximos se situaron cerca del 70%, para reducirse en la siguiente en diez puntos, que los situaba en el entorno del 55% y ya a partir del 2000 van descendiendo hasta el actual 45%. Sin embargo, en lo referente a los tipos mínimos la tendencia ha sido la de mantenerlos en el entorno del 20%, tras la primera década en la que se llegaron a situar por debajo del 10%.

En cuanto a la evolución en el número de tramos del IRPF, en la primera década llegó a tener más de 30, para descender en la segunda al entorno de los 15, y por último situarse en 5 desde aproximadamente el 2000.

Y hay que decir que, como señala el FMI en su informe, los datos económicos de la España de los años en que el IRPF contaba con mayor progresividad contradicen el argumento de los supuestos efectos negativos de la progresividad sobre el crecimiento, como lo demuestran los datos del PIB de dicha época.

De acuerdo con lo expuesto y tomando también en consideración los tipos marginales máximos en los Impuestos sobre la renta de los países de la UE, en cuyo ranking España ocupa el puesto 15, sólo por delante de los países menos desarrollados de la



Unión, podemos concluir que España tiene un amplio margen para subir los suyos a los perceptores de las mayores rentas, tal y como propone el FMI. Y a este respecto, conviene recordar que el informe Lagares, de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario, de febrero de 2014, señalaba que *la reforma fiscal debería atender a las recomendaciones que se formulan desde Organizaciones internacionales como la UE, la OCDE y el FMI...*

Pero el informe del FMI también se refiere a la tributación de los rendimientos del capital, señalando que dichas rentas están distribuidas con más desigualdad que las del trabajo y de actividades económicas. Su proporción dentro del ingreso total, señala, ha aumentado en las últimas décadas; y a menudo tributa a tasas más bajas (y decrecientes) que el resto de rentas. Por ello, es necesario que tribute debidamente para conservar la progresividad global del sistema de imposición de la renta, desincentivando la reclasificación de la renta del trabajo como renta del capital y uniformando el tratamiento de los diferentes tipos de renta del capital.

Y en este sentido, la OCDE en su informe sobre la economía española, de septiembre de 2014 (en el que, a la vista de la reforma del IRPF y de Sociedades que preparaba el Gobierno, señalaban que la reforma fiscal debería llevarse a cabo con prudencia, dado que resulta complicado depender únicamente de los recortes del gasto de cara a la consolidación fiscal y, por tanto, debe actuarse con cierta cautela en la redistribución de la carga impositiva, dado que las pérdidas de ingresos por las rebajas de impuestos podrían ser mayores de lo previsto y los nuevos ingresos podrían ser inferiores a lo esperado) llegaba incluso más lejos al señalar, ante la reforma del IRPF que el Gobierno preparaba, que *podrían impulsarse la igualdad y la neutralidad inversora sometiendo el conjunto de las rentas, tanto del capital — dividendos, plusvalías e intereses— como del trabajo, al mismo tipo marginal del impuesto sobre la renta.*

## **Sociedades**

La recaudación del Impuesto, como hemos visto antes, está lejos de los niveles precrisis. Los ingresos en 2018 aún se encuentran a poco más del 50% de la recaudación en 2017. Las estadísticas oficiales reflejan que la tributación efectiva va disminuyendo conforme las empresas son más grandes, un contrasentido que se explica por la optimización que las grandes empresas hacen de todas las posibilidades que tienen para reducir su factura fiscal, incluyendo las que denominamos prácticas fiscales abusivas.

Los grupos consolidados sólo tributaron en el período 2007/2016 al 6,37% sobre el beneficio contable, frente al 16,02 que pagaron las pymes. Y esta tendencia se mantiene, ya que el último dato publicado, del ejercicio 2018, es del 5,69%, frente al 15,14% de las sociedades no integradas en grupos consolidados.

Por ello, se hace necesario nivelar el tipo medio efectivo del Impuesto sobre Sociedades de las grandes empresas con las microempresas, PYMES y ciudadanos sujetos a IRPF y soportando la carga del IVA. A tal fin, se podría establecer una tributación mínima del 15% del Resultado contable sustituyendo la exención para evitar la doble imposición por una deducción del impuesto realmente pagado en el exterior. Para el sector de la Banca y de Hidrocarburos que parten de un tipo nominal del 30%, la tributación mínima debería fijarse en el 18% del Resultado contable.



## **Impuestos cedidos a las CCAA de régimen común**

En los últimos años, se viene produciendo lo que los expertos nombrados para el estudio del cambio de modelo de financiación autonómica ya denominaron en 2017 competencia fiscal a la baja en las CCAA, respecto de algunos de estos impuestos. Y en esta línea, la citada Comisión de expertos entiende que *como consecuencia del uso que las CCAA han hecho de sus competencias normativas sobre los tributos cedidos, se han ido generando diferencias cada vez mayores entre ellas en lo que respecta tanto a los niveles de gravamen como a la configuración de muchos de estos impuestos*. Y así, consideran preocupante *la posibilidad de que la competencia por atraer a las bases tributarias más móviles conduzca a tipos inferiores a los deseables en determinados impuestos patrimoniales o, incluso, a la desaparición de figuras que cumplen una función redistributiva necesaria, como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*.

En los últimos tiempos se despertó un gran interés mediático en relación con el Impuesto sobre Sucesiones, al que desde determinados sectores se le ha tachado de injusto, utilizándose argumentos que, en su mayoría, no resisten el mínimo contraste, como que suponen una doble tributación o que su "excesiva onerosidad" ha disparado el número de renunciaciones en los últimos años. No obstante, lo cierto es que, como se señala en el informe de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica, publicado en julio de 2017, *se trata de una figura ampliamente respaldada por la literatura hacendística, fundamentalmente con argumentos de redistribución y de moderación de la tendencia intergeneracional a la concentración de la riqueza y que existe además en la mayoría de los países de nuestro entorno*.

Por otra parte, se trata también de un impuesto con una capacidad recaudatoria no desdeñable. Por todo ello, la Comisión *no ve razones para derogar el ISD con carácter general o para permitir su supresión en la práctica en ciertas Comunidades y sí para introducir unos niveles mínimos de tributación que impidan que una posible espiral de competencia a la baja termine con la práctica desaparición del tributo, al menos en las transmisiones de riqueza entre familiares directos*.

Y volviendo al informe del FMI al que nos venimos refiriendo, no sólo establece la posibilidad de que los países desarrollados suban los tipos marginales para las rentas más altas, sino también el que establezcan determinados impuestos sobre la riqueza, para frenar el aumento de la desigualdad y sus negativos efectos sobre el crecimiento.

Entre quienes ven con recelo la imposición sobre la propiedad, un número importante de ellos combate frontalmente el IP -que afecta a menos de un 1% de los contribuyentes- y, contradictoriamente, no combaten el IBI -que afecta a una mayoría de los contribuyentes.

Por otro lado, el argumento de que el IP se ha suprimido en la mayoría de los países de nuestro entorno parece obviar el hecho de que tal circunstancia está en línea con la tendencia de sustituir imposición directa por indirecta y a gravar más los rendimientos del trabajo que los del capital, que desde hace unos años se viene

produciendo, tal y como hemos señalado antes, y que desde hace unos años se empieza a cuestionar.

Asimismo, se alude también con frecuencia a una supuesta doble imposición que afectaría al IP y que, sin embargo, no se sostiene desde el punto de vista técnico, como el propio informe Lagares señalaba:

*Ha estado muy discutida de siempre la justificación de los impuestos patrimoniales, bajo el viejo y conocido argumento de que si se grava la renta se incurrirá en una doble imposición al gravar también el patrimonio, que no es más que la acumulación de renta no consumida y ya gravada. El argumento resulta sólido, pero no lo es más que el que aconsejaría no gravar el consumo al gravarse ya la renta, pues el consumo no es más que una parte muy importante de la renta total anteriormente gravada.*

*Técnicamente no puede considerarse que exista doble imposición al gravarse el patrimonio o el consumo de forma simultánea a la renta. No debe perderse de vista que la capacidad para soportar impuestos -la capacidad de pago a la Hacienda Pública- tiene tres manifestaciones distintas: la renta, el consumo y el patrimonio. Si no se tuviesen en cuenta simultáneamente esas tres manifestaciones de la capacidad, quedarían sin gravamen, pese a generar numerosos costes públicos, quienes consumieran sin obtener renta previamente o quienes disfrutasen de patrimonios importantes no generadores de rentas fiscalmente gravables. Por todo ello, parecen que podrían resultar necesarias desde el punto de vista de la equidad tanto la imposición sobre el consumo como la que recae sobre el patrimonio, conviviendo ambas con la imposición sobre la renta.*

De acuerdo con todo lo anterior, consideramos necesario el establecimiento de un mínimo y máximo estatal de las exenciones, escala de gravamen, reducciones, bonificaciones y deducciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sin perjuicio de los regímenes forales del País vasco y Navarra, que evite la indeseada competencia fiscal entre CCAA que facilitan la escasa o nula tributación de los grandes patrimonios del país, dentro de la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica.

Y, asimismo, planteamos la conversión del Impuesto de Patrimonio en un Impuesto que grave la riqueza total estableciendo un mínimo y máximo estatal, sin perjuicio de los regímenes forales del País vasco y Navarra- evitando así las bonificaciones autonómicas al 100% de la cuota- con mínimos exentos similares a los vigentes, aunque el tipo efectivo de este nuevo tributo debería triplicar al del actual impuesto para ser efectivo.

### **Control del gasto público**

Tal y como señalamos al hablar del fraude fiscal, la baja conciencia fiscal de la ciudadanía en España estaría relacionada con la percepción de los ciudadanos sobre la falta de transparencia, el despilfarro que ha veces se puede dar en la gestión de los fondos públicos y los casos de corrupción. Y, en este sentido, fortalecer el control del gasto público aumentará, sin duda, esa conciencia fiscal, al contribuir a atajar dichas cuestiones.

Asimismo, en este momento de importante crecimiento del gasto, como consecuencia de la crisis sufrida por ciudadanos, trabajadores por cuenta propia y ajena y pymes, se hace más necesario, si cabe, acometer una reforma de los órganos de control del gasto en cuanto a su organización y procedimientos. Reforma que debe ir de la mano del establecimiento de un régimen eficaz de exigencia de responsabilidades al gestor del gasto, así como del órgano que ejerce el control para evitar dispendios, gastos innecesarios o la inversión en infraestructuras poco viables o eficientes.

El control del gasto público, junto a un sistema tributario justo y suficiente y una efectiva lucha contra el fraude fiscal, constituyen elementos fundamentales para el mantenimiento y refuerzo del Estado social de derecho reconocido por el artículo 1 de nuestra Constitución.

### **Control de los ingresos públicos**

Dado el elevado nivel de economía sumergida y fraude fiscal a que nos hemos referido en el diagnóstico inicial, la prevención y lucha al respecto debería constituir uno de los pilares fundamentales en el período de reconstrucción, tras la crisis sanitaria. En este sentido, hacer que quienes no contribuyen de acuerdo con las normas tributarias, lo hagan, supone una tarea que va en la doble línea de dotar de mayor suficiencia al sistema y también de mayor equidad.

A tal efecto, y como medidas que a corto plazo se pueden adoptar, teniendo en cuenta el anuncio que la Ministra de Hacienda ha hecho días atrás, de la próxima aprobación por el Consejo de Ministros del proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, planteamos una batería de propuestas, de las que pueden destacarse las siguientes:

- . Elaboración por expertos independientes de un análisis y evaluación oficial de la economía sumergida en España, del fraude fiscal y laboral y de la elusión fiscal, desagregado por territorios, sectores económicos e impuestos.
- . Coordinación y colaboración efectiva entre la Agencia Tributaria y las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas para compartir las mejores prácticas y detectar los focos de fraude y elusión.
- . Creación de una Base de Datos Fiscales Única, compartida por las administraciones tributarias central, forales y autonómicas, directamente accesible para quienes trabajan en el control tributario en esos ámbitos.
- . Control por las Cortes Generales de los resultados de la gestión de los tributos realizada por la Agencia estatal Tributaria para garantizar una gestión transparente, incluso la posibilidad de informar de los expedientes o asuntos más relevantes en la comisión de secretos oficiales para garantizar una gestión de la AEAT neutral e independiente.
- . Reforzar la limitación en el uso del dinero en efectivo, de forma que, además de la sanción pecuniaria correspondiente, las facturas recibidas que hayan sido pagadas total o parcialmente en metálico por importe superior a los previstos 1.000 euros no sean deducibles en el IRPF, IS e IVA, rebajando la prevista limitación de los pagos efectuados por personas no residentes a 2.500 euros.

. Igualar el plazo de prescripción tributaria y penal a 5 años o 10 años en los casos de delitos fiscales agravados, así como unificar los umbrales y penas por los diferentes delitos fiscales para defraudaciones superiores a 50.000 euros o 120.000 euros en los delitos agravados (Art. 305 a 310 bis del Código Penal), reconsiderar las rebajas de grado establecidas para el reconocimiento del delito después de haber sido denunciado o querrellado, así como concretar los requisitos para la exigencia de la responsabilidad civil y penal de la colaboración de asesores y entidades financieras en la comisión de estos delitos.

. En el marco de la OCDE proseguir con los acuerdos que permitan la obtención automática de una mayor información de carácter mercantil o tributario de las personas y empresas que operan o son titulares de bienes o derechos en Paraísos Fiscales, así como para la supresión de prácticas abusivas de elusión de las multinacionales. Los acuerdos firmados en septiembre de 2014 por el que un gran número de países están compartiendo los informes país por país, así como la información de cuentas y determinados productos financieros desde 2017, van en esta dirección.

. Control exhaustivo de las sociedades patrimoniales, de las entidades que no reparten dividendos e incrementan sus reservas indefinidamente, y de las que declaran pérdidas de forma continuada, para evitar la elusión del IRPF de socios y administradores.

A partir de este momento entendemos prioritario centrar la investigación que realiza la AEAT en el control de los contribuyentes que mejor están resistiendo esta crisis, como ha ocurrido ya en otras crisis anteriores, algunos de los cuales muestran su insolidaridad al continuar defraudando en las actuales circunstancias. Y para lograr ese objetivo resulta esencial que se aumenten las competencias y funciones a los Técnicos del Ministerio de Hacienda en la AEAT, IGAE, Tribunales Económico-Administrativos y otros centros directivos del Ministerio, puesto que los Técnicos representamos más del 85% de los funcionarios del grupo A que tienen competencias en puestos de trabajo operativos tanto en la prevención y lucha contra el fraude, como en el control de la legalidad y eficiencia del gasto público y de las subvenciones.

Para reducir la economía sumergida sería "necesario, pero no suficiente" que todas o algunas de estas medidas puedan aprobarse, por lo que se precisa un acuerdo político para asegurar que la legislación vigente y esas medidas sean cumplidas, y en su caso, exigidas a los evasores de impuestos.

En consecuencia, para asegurar el cumplimiento de las leyes tributarias, proponemos que en el proyecto de ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal se incluya la integración de los actuales cuerpos del grupo A Técnico de Hacienda, de Auditoría y Contabilidad y de Gestión Catastral en un nuevo Cuerpo Superior Técnico de Hacienda, del subgrupo A1, para materializar el aumento de sus funciones, competencias y la exigencia de mayores responsabilidades.

Los más de 8.000 técnicos del Ministerio de Hacienda realizamos un compromiso firme, ante este grupo de trabajo parlamentario, para duplicar las actuaciones de control tributario y aduanero y el control de legalidad y el control de las subvenciones y ayudas públicas, intensificar y mejorar el control del gasto público, incrementando así la eficacia en la prevención y reducción del fraude y el déficit público, al dedicar

más esfuerzo a perseguir el fraude de las multinacionales y grandes compañías del país, en vez de seguir concentrados el 80% de los recursos a investigar a autónomos, microempresas, pymes y asalariados.

Es posible doblar esos objetivos, sin necesidad de esperar al transcurso de los ocho años que se lograron doblar los resultados de la lucha contra el fraude de 2006 en 2014, de 2007 en 2015, o, tras la crisis de los resultados desde ese último año, sin esperar a los diez años necesitado para casi doblar los resultados de 2008 en 2018 y de 2009 en 2019.

Por último, consideramos fundamental la aprobación e implementación de programas de información, sensibilización y educación fiscal ciudadana, la especialización de jueces y fiscales en materia económico/fiscal y la regulación de la profesión de los asesores fiscales, su estatuto técnico-legal y el régimen de responsabilidad, entre otras cuestiones.