



Facultad De Ciencias Económicas Y Empresariales

ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Autor: Pablo Herrero Sanz

Director: Gonzalo Gómez Bengoechea

MADRID | Junio 2021

RESUMEN

La controversia generada en torno al sistema fiscal está a la orden del día. Hay quienes defienden unos mayores impuestos para sufragar el enorme gasto público y evitar así incurrir en deuda. Por el contrario, parte de los fiscalistas apuestan por una reducción del gasto público para que la recaudación impositiva no sea asfixiante sobre los ciudadanos. Lo verdaderamente cierto es que el deterioro persistente de las cuentas públicas y los efectos de la crisis de la pandemia del coronavirus han influido decisivamente en un endeudamiento excesivo del estado español. Ante esta situación, el estado tiene que movilizar todos sus recursos con el fin de contrarrestar todos los desembolsos de los últimos años destinados a sostener el estado del bienestar. Este trabajo pretende ofrecer una visión general de la economía española, así como hacer una comparativa respecto a los países de la Unión Europea para así identificar cuáles son las lagunas del sistema fiscal español y proponer soluciones.

Palabras clave: Déficit público, endeudamiento, presión fiscal, impuestos, IVA, sistema fiscal.

ABSTRACT

The controversy generated around the tax system is the order of the day. There are those who defend higher taxes to cover the enormous public spending and thus avoid incurring debt. On the contrary, part of the tax authorities are betting on a reduction in public spending so that tax collection is not suffocating on citizens. The truth is that the persistent deterioration of public accounts and the effects of the crisis of the coronavirus pandemic have decisively influenced the excessive indebtedness of the Spanish state. Faced with this situation, the state has to mobilize all its resources in order to offset all the disbursements in recent years destined to sustain the welfare state. This work aims to offer an overview of the Spanish economy, as well as to make a comparison with the countries of the European Union in order to identify which are the gaps in the Spanish tax system and propose solutions.

Key words: Public deficit, indebtedness, fiscal pressure, taxes, VAT, fiscal system.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Objetivos.....	6
1.2. Metodología.....	7
2. SISTEMA FISCAL ESPAÑOL	9
2.1. Gasto público del Estado español. Endeudamiento.....	11
2.2. Deuda pública española: evolución	16
2.3. Financiación del estado	24
2.3.1. Los tributos	25
2.3.2. Principios estructurales del sistema tributario.....	28
2.4. Presión fiscal	32
2.4.1. Concepto y evolución en España	32
2.4.2. Variables influyentes.....	35
3. SISTEMA FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	37
3.1. Estructura impositiva en España	37
3.2. La posición fiscal de España en la Unión Europea	43
3.2.1. Presión fiscal	43
3.2.2. Esfuerzo fiscal	54
3.2.3. Cuña fiscal	58
4. HACIA UN SISTEMA FISCAL MÁS EFICIENTE.....	60
5. CONCLUSIONES	66
6. ANEXOS.....	68
7. BIBLIOGRAFÍA.....	69

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1:** PIB en España (2011-2020)
- Figura 2.** Relación de ingresos y gastos en España (1996-2000)
- Figura 3.** Déficit/Superávit en España (2000-2020)
- Figura 4.** Déficit público (%PIB) en países de la eurozona en 2020
- Figura 5.** PIB y tasa de variación anual en España (1995-2020)
- Figura 6.** Recaudación (% PIB)
- Figura 7.** Deuda pública en España, 2000-2019 (en millones de euros)
- Figura 8.** Deuda pública España y Estados Miembros (% PIB)
- Figura 9.** Presión fiscal en España entre 1965-2020 (% PIB)
- Figura 10.** Clasificación de los impuestos en España
- Figura 11.** Impuestos recaudados en España 2015-2018 (% PIB)
- Figura 12.** Presión fiscal comparada en 2019 (% PIB)
- Figura 13.** Presión fiscal por impuestos en España y OCDE (2018)
- Figura 14.** Presión fiscal Estados Miembros en 2018 y 2019
- Figura 15.** Recaudación de Impuestos directos en los Estados Miembros en 2019 (% PIB)
- Figura 16.** PIB per cápita, precios constantes 2017 (dólares)
- Figura 17.** PIB per cápita Eurozona en 2019, precios constantes 2017 (dólares)
- Figura 18.** Correlación presión fiscal y renta per cápita
- Figura 19.** Relación ingresos del estado y presión fiscal en España (% PIB)
- Figura 20.** Comparativa esfuerzo y presión fiscal (países de Europa, Japón y EE.UU)
- Figura 21.** Cuña fiscal en la OCDE en 2020
- Figura 22.** Recaudación por impuestos al consumo en 2019 en los Estados Miembros
- Figura 23.** Tipo General del IVA en Estados Miembros

1. INTRODUCCIÓN

El mantenimiento del estado del bienestar está condicionado a que el ejercicio de la función pública sea financiable. Por un lado, los sucesivos gobiernos deben poner el foco en la cuantía destinada a las diversas partidas de gasto en aras de satisfacer las necesidades colectivas y garantizar la prosperidad de la sociedad. Por otra parte, es necesario que la actividad recaudatoria practicada proporcione los ingresos suficientes para atender esas prestaciones de servicios y las coberturas sociales propias de un estado moderno.

La pandemia del covid-19 ha puesto en evidencia la necesidad de un sistema público fuerte en España. En el último año, a raíz de la situación de emergencia sanitaria han aparecido muchas voces incitando al gobierno a un aumento del gasto público en sanidad para hacer frente a coyunturas inesperada con garantías. Además, es bien conocido por la sociedad la fragilidad del sistema público de pensiones, siendo una constante las continuas protestas de organizaciones sindicales en favor de un aumento de las pensiones. Tampoco debemos olvidar los continuos reclamos de diversos sectores, como el de la cultura y la educación, por una mayor apuesta en forma de recursos para la subsistencia de sus profesionales. En definitiva, cada vez son más numerosos los colectivos que reclaman una mayor protección del estado.

Sin embargo, no son pocos los que obvian que un estado más fuerte, en la mayoría de los casos, debe sustentarse sobre una base de ingresos potente. En este punto, conviene aclarar que la mayor parte de la financiación de los estados proviene de los impuestos y de las cotizaciones sociales. A este respecto, especialmente desde las posiciones más conservadoras se alega no ya sólo la necesidad de subir los impuestos a las personas, si no que la reducción de los mismos debería ser incuestionable, aunque suponga un detrimento en la prestación de los servicios públicos. Será la labor política el elemento fundamental para convencer a unos y otros en un punto intermedio.

Ciertamente, lo que es evidente es que el sistema impositivo se configura como un factor *sine qua non* para financiar los gastos del estado. Ahora bien, nos debemos preguntar cuáles

son los instrumentos apropiados y en qué medida se deben aplicar para que un estado sea eficiente en la gestión de sus recursos.

En los últimos tiempos tanto personalidades públicas como los medios de comunicación han dejado constancia de la situación fiscal en España, situándose la presión fiscal entorno al 6% por debajo de la media de los países de la OCDE. Esto ha generado opiniones discrepantes. La tendencia es pensar que sería lógico armonizar el sistema fiscal español equiparándolo a los países de nuestro entorno. No obstante, realizar un análisis somero sobre indicadores macroeconómicos de este calibre puede llevar a conclusiones erróneas. Este trabajo pretende alejarse de los análisis superficiales y se intentará dar una contextualización sobre el sistema fiscal español.

A raíz de esa contextualización, se intentará dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿es el actual sistema fiscal español sostenible? En caso de que no lo fuera, ¿qué medidas podrían ser susceptibles de aplicación para mejorar su solvencia?

En un primer apartado, se abordará la temática relacionada con las cuentas públicas del estado español, así como sus fuentes de financiación y el sistema impositivo actual. En el segundo apartado se tomará a los países de la Unión Europea como referencia para realizar una comparativa del sistema fiscal español con el de los países de nuestro entorno, basándonos en indicadores como la presión fiscal, esfuerzo fiscal y cuña fiscal. El tercer y último apartado se preocupará por formular propuestas para lograr un sistema fiscal más eficiente en España.

1.1. Objetivos

Este trabajo pretende abarcar un estudio sobre el sistema financiación de las arcas públicas. Por lo tanto, nuestra intención es no tratar de una manera profunda la otra vertiente de la balanza fiscal, esto es, el gasto público, incluso siendo conscientes de la relevancia que presenta en la realidad económica. El objetivo primordial es identificar el grado de eficiencia del sistema fiscal español y si es posible extrapolar alguna de las medidas ya

implementadas en otros países de la Unión Europea a nuestro marco nacional. Concretamente, realizaremos una investigación sobre las siguientes ideas:

- El constante desequilibrio presupuestario que implica que los ingresos sean inferiores a los gastos del estado y cómo esta situación ha derivado en un crecimiento pronunciado de la deuda pública desde el año 2008.
- Las fuentes de financiación del estado español, la estructura impositiva y los principios sobre los que se sustenta el sistema, así como el peso que los impuestos tienen sobre las diferentes rentas de los contribuyentes.
- Se realizará un análisis de la evolución en España de indicadores macroeconómicos como la presión fiscal, esfuerzo fiscal y cuña fiscal, y su comparativa con los países de la Unión Europea, con vistas a verificar si los ciudadanos españoles deben soportar una carga impositiva mayor que sus homónimos europeos.

Se recabará información y a partir de ella se intentará responder de la manera más precisa a nuestra pregunta de investigación: ¿es el sistema fiscal español sostenible? Diremos que un sistema fiscal es sostenible si es capaz de atraer los recursos necesarios para hacer frente a los retos económicos y sociales que se le plantean a una sociedad. Pero, además, debe inspirarse en los principios de justicia distributiva y eficiencia, puesto que a un sistema tributario se le exige la capacidad de ofrecer el retorno más completo posible en forma de prestación de servicios sin fomentar la desigualdad (Domínguez, 2016, p.17).

1.2. Metodología

Los objetivos expuestos en el apartado anterior se intentarán alcanzar sobre la base de una metodología fundamentalmente cuantitativa. Para ello, se extraerá información de diferentes bases de datos, tales como:

- Eurostat- *Database*: La oficina de estadística de la Comisión Europea

- Base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Base de datos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
- Base de datos del Banco Mundial
- World Economic Outlook (WEO) database del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Los datos numéricos aportados por las bases de datos mencionadas serán objeto de estudio mediante la elaboración de tablas y gráficas para su posterior análisis. La mayoría de las figuras serán gráficos de barras y de líneas, aunque también se analizarán tablas y gráficos de dispersión. Todo ello con el objetivo de aportar información objetiva de una manera más visual sobre indicadores macroeconómicos relativos tanto a España como a los Estados Miembros de la Unión Europea, y en algún caso de la eurozona y la OCDE.

Adicionalmente, haremos uso de una metodología cualitativa para poder desarrollar los conceptos objeto de estudio, esencialmente emplearemos informes económicos y analíticos de economistas influyentes y de organizaciones de reconocido prestigio (como la AIREF o la Fundación Faes). Sobre estos informes y artículos académicos se establecerá la base de nuestro análisis.

2. SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

El sistema fiscal está compuesto por el conjunto de disposiciones, herramientas y prerrogativas que facultan al Estado para financiar los gastos en los que incurre. El modelo organizacional del estado español requiere de un sistema tributario adecuado y suficiente. Solo de esta manera se garantizará el sustento y la implementación de las políticas sociales. Asimismo, si la Administración General del Estado es la protagonista de la actividad financiera, no debemos obviar la participación de otros actores, tales como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que, debido a la amplitud de la materia tributaria, tienen asignadas funciones de gestión y recaudación sobre ciertos impuestos (Rueda López, 2012, p.34).

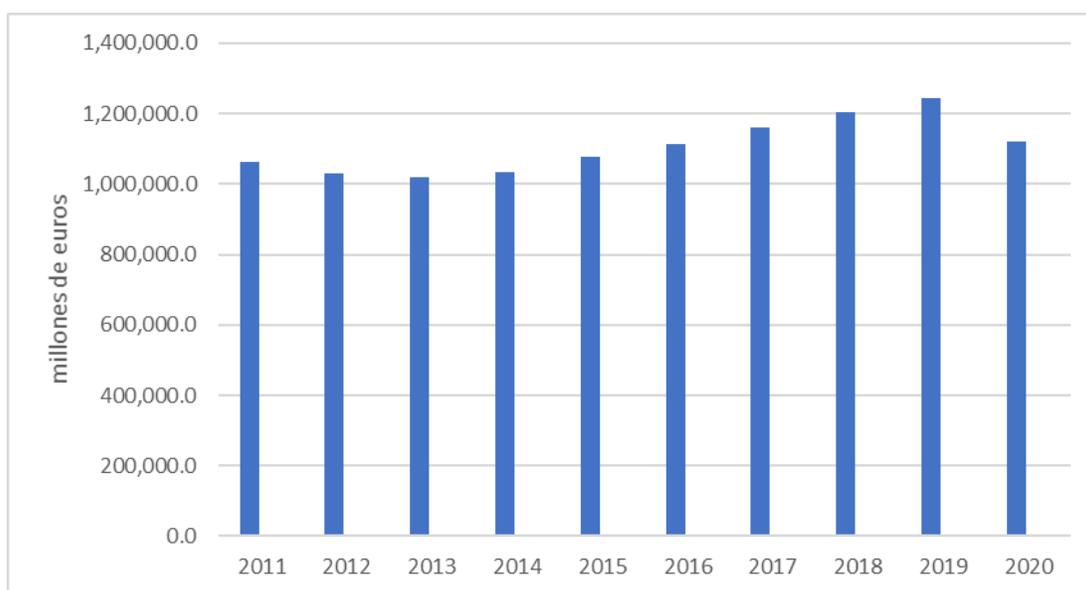
A la hora de llevar a cabo análisis económicos, resulta frecuente relacionar las variables con el Producto Interior Bruto (PIB). El PIB es una magnitud que mide el conjunto de bienes y servicios finales producidos en un país en un período de tiempo determinado (Larraín y Sachs, 2002, p. 24). Su ecuación es la siguiente:

$$\text{PIB} = \text{Consumo} + \text{Inversión} + \text{Gasto Público} + (\text{Exportaciones} - \text{Importaciones})$$

Es de destacar que, aunque o vamos a analizar todos los componentes del PIB (únicamente se entrará más al detalle respecto del gasto público), nos parece oportuno hacer una breve mención sobre su trascendencia. Por una parte, como hemos advertido, el PIB es un indicador que sirve de referencia para poner en contexto muchas de las variables que estudiaremos (deuda, presión fiscal, etc) por ser la figura que representa a gran escala los ciclos económicos. Por otra parte, la influencia de sus componentes sobre la actividad recaudatoria del estado es significativa, debido a que de la evolución de sus variables dependerá el lucro generado por el estado. Basta por pensar que los países con mayores crecimientos económicos dispondrán de recursos más adaptados a incrementar la productividad, el consumo y la inversión, a la vez que las empresas tendrán mayor capacidad para contratar y ofrecer mejores salarios, entrando en un flujo económico que el

estado puede aprovechar para ingresar mayores cantidades en impuestos y cotizaciones sociales (Segura, 2017, p. 34).

Figura 1: PIB en España (2011-2020)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

El consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones netas son variables procíclicas. Es decir, el PIB aumentará en la medida en que sus componentes lo hagan. Un aumento del PIB significa que se han producido más bienes y servicios en un país en comparación con el año anterior o que se han producido los mismos bienes y servicios, pero con mayor valor agregado. En un sentido opuesto, una caída del PIB se relaciona con una pérdida de riqueza en el país, en términos generales, y con una caída de la actividad económica.

La **Figura 1.** nos muestra la evolución del PIB en España en los últimos diez años. Este indicador ha crecido progresivamente año tras año desde 2013, año en el que se situaba en 1.200.000, hasta 2019, cuando alcanzó la cifra 1.245.000 euros. La pandemia de la covid-19 ha provocado un retroceso en este crecimiento, estando valorada la producción de bienes y servicios en España en 2020 en 1.122.000 euros.

Una vez explicado una variable tan importante como es el PIB, intentaremos dilucidar el grado de solvencia del sistema fiscal español. Para adentrarnos en ello, se analizará, en primer lugar, la razón de ser del mismo, es decir, su principal finalidad, que consiste en la obtención de ingresos para el sostenimiento del gasto público. Y es que el mantenimiento del estado del bienestar no es gratis, sino que envuelve una serie de gastos por parte de las instituciones y organismos de un país.

2.1. Gasto público del Estado español. Endeudamiento

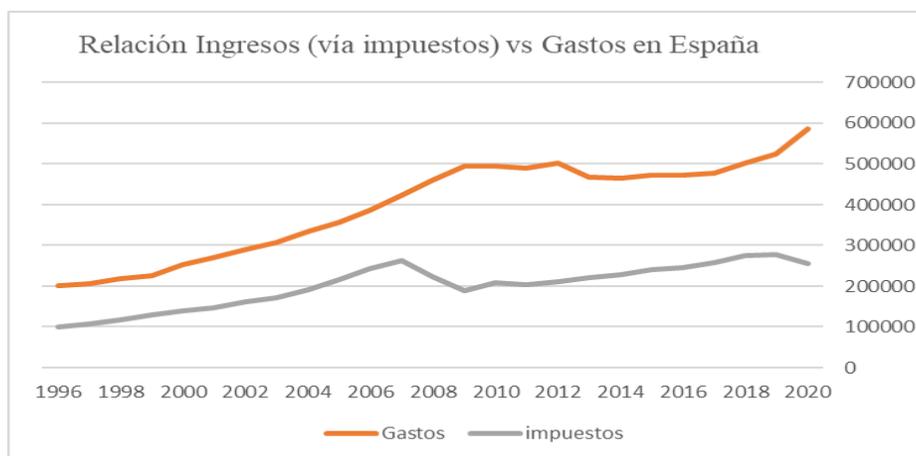
El gasto público cumple una función esencial en el impulso del crecimiento económico. Este elemento está compuesto por la suma total de dinero invertida por el estado en toda su escala (a nivel local, regional y central) para responder a las necesidades de interés general de los nacionales. Los destinos de estas inversiones son de lo más variopinto, pudiendo transformarse en provisión de bienes y prestación de servicios o en prestaciones económicas, tratando de perseguir una mayor distribución de la riqueza y mejor la asignación de recursos.

Todas estas tareas para mejorar el bienestar de la sociedad están encomendadas a la administración gubernamental, que es el ente encargado de ejecutar el gasto público. En España, el poder ejecutivo debe recibir autorización anual para implementar su programa de gasto. Es por ello, que, el Gobierno debe presentar y convencer a las Cortes Generales y año a año con un programa de gastos que vienen delimitados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), que es el presupuesto público anual del estado. Los PGE pueden definirse como el instrumento canalizador de la actividad financiera del estado en el que se expone el destino, cantidad, naturaleza y financiación de los gastos del estado.

Pues bien, para profundizar sobre el gasto público es necesario comprender el concepto de déficit. Llamamos déficit a la situación que se presenta cuando los ingresos son inferiores a los gastos. En cambio, existe superávit si se ha ingresado más dinero del que se ha gastado en un período de tiempo (Baiges et al, 1987, p. 2). Será, por tanto, objetivo último de los

estados generar las condiciones necesarias para que el saldo presupuestario sea positivo en cada ejercicio.

Figura 2. Relación de ingresos y gastos en España (1996-2000)



Fuente: INE. Elaboración propia

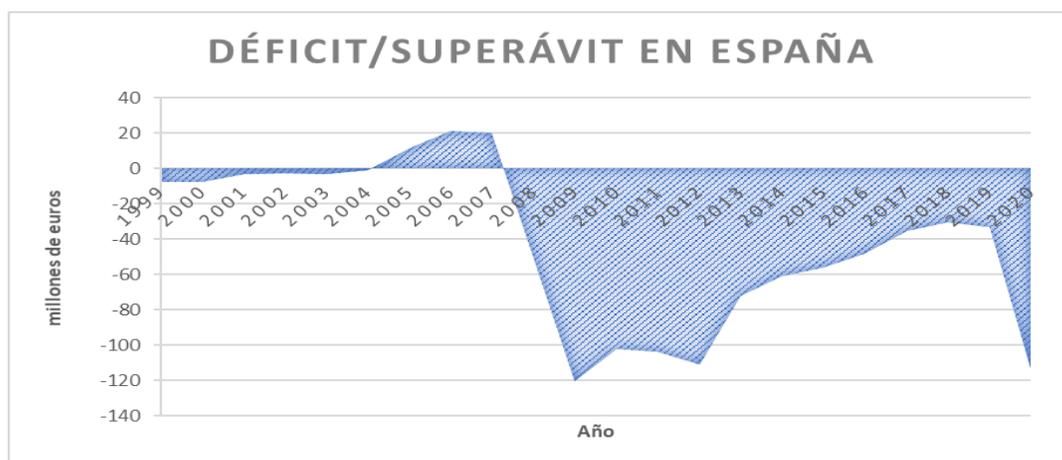
En la **Figura 2.** podemos observar la relación de ingresos y gastos en España desde el año 1996 hasta la actualidad. De esta manera, se aprecia que España ha gastado más de lo que ha ingresado, al menos en los últimos veinticinco años. Podemos comprobar que la curva de ingresos y la de gastos crecieron de manera proporcional hasta 2007. A partir de este momento, los ingresos de la Administración cayeron y los gastos subieron drásticamente. En particular, en el año 2009 la diferencia negativa rondaba los 250.000.000 de euros.

Los déficits fiscales son especialmente pronunciados en épocas de recesión. Prueba de ello es la situación de las finanzas públicas españolas entre los años 2008-2012, en los que la crisis financiera golpeó duramente la economía. Por el lado de los gastos, las crisis provocan normalmente intervenciones estatales en forma de prestaciones por desempleo y subsidios para paliar los efectos de situaciones adversas. En estas circunstancias, una caída del PIB provoca que las empresas reduzcan sus plantillas y aumente la población desempleada. Así, los civiles disponen de menos dinero para consumir y la entrada en escena del estado resulta trascendental para reactivar la economía. Por el lado de los ingresos, al aumentar el número de personas sin trabajo, se reducen las cotizaciones a la

seguridad social y se recaudan menos impuestos, debido a que las compañías ven sus beneficios reducidos.

A estos efectos, en España se recaudó en 2008 un 13,6% menos en impuestos respecto al año anterior, y en 2009 la recaudación supuso un descenso del 17% respecto a 2008 (Memoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, 2009). Mientras que, en 2019, justo antes de que estallara la pandemia, España presentaba el PIB más alto de los últimos diez años y esto se reflejaba en un incremento del 3,3% en la recaudación impositiva en comparación con 2018 (Memoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, 2019).

Figura 3. Déficit/Superávit en España (2000-2020)



Fuente: INE. Elaboración propia

La **Figura 3.** nos muestra la balanza presupuestaria en España para los años 2000-2020. Claramente, la economía española es y ha sido tradicionalmente deficitaria. Así, salvo en 2005, 2006 y 2007 en los que se obtuvo un superávit público del 1,2%, 2,1% y 1,9% respecto del PIB (Ministerio de Hacienda), la constante es que en nuestro país predominan los déficits públicos, por los menos desde el año 2000. Los mayores desequilibrios se produjeron en 2008 (déficit de 11,3% PIB), 2012 (déficit 10,7% PIB) y 2020 (déficit 11% PIB), coincidiendo, de esta manera, con los mayores períodos de decrecimiento económico. Sin embargo, en épocas de bonanza no se ha conseguido lograr superávits, como se puede apreciar en el gráfico.

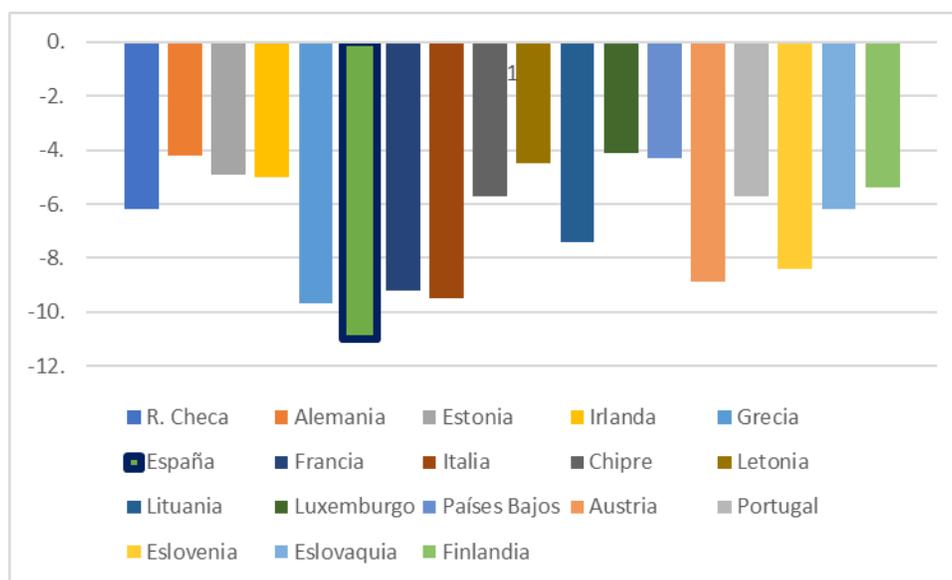
Anteriormente hemos explicado que las causas del déficit público pueden venir del lado de los ingresos y de los gastos. En este sentido, cabe mencionar el desempeño de los llamados “estabilizadores automáticos”. Esta expresión hace referencia a las *“variables que forman parte de los ingresos o gastos del Estado y aumentan o disminuyen en función del ciclo económico provocando expansión o contracción en momentos de recesión o expansión”* (Calafat Marzal, 2020, p.141). Estas variables reaccionan de manera anticíclica, de manera que ante una contracción de la economía tienen un efecto fiscal expansivo y en épocas de crecimiento económico se comportan restrictivamente. Un ejemplo de estabilizador automático son los impuestos progresivos. Así, la recaudación del IRPF depende de la renta de los contribuyentes: a mayores ingresos, más impuestos se pagan. Por otra parte, las prestaciones por desempleo supondrán un mayor gasto del estado en coyunturas críticas, puesto que lejos de ser políticas discrecionales, ya están reguladas de antemano y se pondrán en marcha automáticamente para incentivar el consumo cuando este se ha desplomado.

Conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), los Estados Miembros de la Unión Europea se comprometen a mantener unos niveles de déficit por debajo del 3% anual sobre el PIB. En caso de traspasar ese umbral, el estado infractor se enfrenta a un programa de recuperación, regulado en el artículo 126 del TFUE, denominado procedimiento de déficit excesivo (PDE) bajo amenaza de sanción. Mantener un equilibrio en las cuentas nacionales no es una misión sencilla, ni siquiera para los países más económicamente estables. La coyuntura económica tiene una gran influencia en la consecución del equilibrio presupuestario. Así, aunque los gastos en el mantenimiento de las prestaciones públicas (tales como las infraestructuras, educación, seguridad, etc) pueden llegar a ser más o menos constante, no ocurre lo mismo con los ingresos obtenidos mediante impuestos. Éstos fluctúan dependiendo de la realidad económica. En un período de bonanza, los salarios tenderán al alza y el nivel de desempleo disminuirá, por lo que el consumo y las inversiones de hogares y empresas aumentará, generando una mayor recaudación del estado. Por el contrario, la exacción tendrá un impacto más reducido en las

cuentas nacionales si el país atraviesa por una fase contractiva, al reducirse las variables de consumo, inversión y empleo.

En el caso español, la línea de gasto desde 2010 ha estado continuamente en valores superiores a la de los ingresos, pese al crecimiento del PIB especialmente a partir de 2014 (**Figura 1**). Los antecedentes históricos demuestran la lentitud con la que los sucesivos gobiernos han ido reduciendo los niveles de déficit. Ya en 2018, el gobierno de Pedro Sánchez consiguió reducir el desequilibrio por debajo del 3% (en concreto, al 2,5% del PIB) por primera vez en diez años. Este hecho no significa que España haya solucionado su problema con las cuentas públicas, sino que, lejos de ser una buena noticia, la sociedad española se enfrente a un grave problema de excesivo gasto sostenido en el tiempo. Esto pone de relieve una de las principales vulnerabilidades de la economía nacional: el déficit estructural. El **déficit estructural** es aquel componente del déficit público derivado de la actuación normal de la administración y que “*pretende medir el déficit al margen del ciclo económico*”, no estando regulado a nivel europeo en ninguna disposición, por lo que “*se construye a partir de estimaciones y elaboraciones doctrinales, existiendo diferentes métodos disponibles en la literatura económica*” (Adnane, 2018, p.87).

Figura 4. Déficit público (%PIB) en países de la eurozona en 2020



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En la **Figura 4.** podemos observar los déficits de los países de la zona euro en 2020. Evidentemente, la pandemia del covid-19 ha convertido la intervención estatal en un factor esencial para suavizar los efectos de la crisis y esto ha conllevado inevitablemente desequilibrios negativos en las cuentas de los países de nuestro entorno. Sin embargo, apreciamos que países como Alemania, Letonia y Países Bajos han mantenido sus cuentas relativamente saneadas con déficits moderados del 4,2%, 4,5% y 4,3%, respectivamente. En la otra cara de la moneda se encuentra España, que en 2020 presentó un déficit del 11% sobre el PIB, el mayor de los países de la eurozona.

La sensibilidad de España a una tormenta financiera o a un escenario de reducción del crecimiento económico, como ha ocurrido a raíz de la pandemia, ha sido mayor que cualquier otro país de la zona del euro. En gran medida, el motivo que explica esta consecuencia es el déficit estructural, que la Comisión Europea calcula entorno al 3% (Informe sobre España 2020, Comisión Europea). El FMI predice que el país saldrá de la crisis con un déficit estructural del 4,5%, declarando abiertamente que el sistema impositivo español es insuficiente para sufragar los gastos. Recientes decisiones discrecionales del ejecutivo como la actualización de las pensiones al IPC, la subida de los salarios a los funcionarios o partidas con ánimo de ser atemporales como el Ingreso Mínimo Vital han contribuido a acrecentarlo.

2.2. Deuda pública española: evolución

Que un sistema fiscal sea sostenible no significa que las cuentas nacionales deban presentar superávit o equilibrio presupuestario. Al contrario, los déficits son admitidos siempre que no tengan carácter persistente y que la situación desemboque en una vorágine de endeudamiento excesivo (Sainz et al, 2012, p. 27).

A este respecto, conviene delimitar el concepto de deuda pública. También conocida como deuda soberana, la deuda pública es la suma total de dinero que debe en su conjunto un

estado. En el caso de España, el montante total resulta de la suma de las deudas del estado central y de todas las Comunidades Autónomas y entes locales.

El PIB, como explicábamos anteriormente, es una magnitud que mide el conjunto de bienes y servicios finales producidos en un país en un período de tiempo determinado. En economía, se suele relacionar la deuda pública con el PIB, puesto que éste último es un indicador que calibra la capacidad de pago de un país.

Justo antes de que empezase la crisis financiera, en el año 2007 la deuda pública española representaba el 35,5% del PIB. Se trataba de un endeudamiento moderado que no generaba dudas a los inversores en cuanto a la capacidad de repago de los activos del estado. No obstante, en la actualidad la deuda pública equivale al 120% del PIB. Incluso si decidimos obviar la pandemia para visualizar el stock de deuda acumulado en España en los últimos años, los datos de 2019 indican que ésta se situaba en el 95,5% del PIB.

Figura 5. PIB y tasa de variación anual en España (1995-2020)

Año	PIB (en millones de euros)	Tasa de variación anual del PIB
1995	460.588	5,0%
1996	489.203	2,7%
1997	519.268	3,7%
1998	555.993	4,4%
1999	595.723	4,5%
2000	647.851	5,2%
2001	700.993	3,9%
2002	749.552	2,7%
2003	802.266	3,0%
2004	859.437	3,1%
2005	927.357	3,7%
2006	1.003.823	4,1%
2007	1.075.539	3,6%

2008	1.109.541	0,9%
2009	1.069.323	-3,8%
2010	1.072.709	0,2%
2011	1.063.763	-0,8%
2012	1.031.099	-3,0%
2013	1.020.348	-1,4%
2014	1.032.158	1,4%
2015	1.077.590	3,8%
2016	1.113.840	3,0%
2017	1.161.867	3,0%
2018	1.204.241	2,4%
2019	1.244.772	2,0%
2020	1.121.698	-10.80%

Fuente: INE. Elaboración propia

Resulta fácilmente entendible que en un contexto de crisis económica la deuda pública aumente como consecuencia de los déficits públicos acumulados. Ciertamente, la deuda creció de manera intensa desde 2007 a 2014, cuando se situó en el 100,7% del PIB. Es decir, en siete años creció aproximadamente a un ritmo constante del 10% anual. A partir de entonces y hasta 2020, la deuda se ha ido estabilizando, siendo reducida únicamente en cinco puntos sobre el PIB antes de la pandemia. Lo que parece más llamativo, es que en una era de bonanza económica como la que comprende los años 2014-2019 en la que el crecimiento económico ha sido sustancial (con tasas anuales incluso por encima del 3%, véase la **Figura 5.**) y por encima de la media de la Unión Europea, no se haya conseguido reducir el endeudamiento de manera más significativa. Es por ello que, la ratio Deuda/PIB en condiciones normales debería haberse reducido en una mayor magnitud. En este sentido, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en sus informes indicó que, si a partir de 2014 España hubiese tenido equilibrio presupuestario, el mero crecimiento económico habría reducido dicha ratio en 18% sobre el PIB.

Ciertamente, el país se encuentra en una postura peligrosa por la dinámica tan creciente de la deuda soberana. La pandemia del coronavirus no ha hecho más que empeorar la situación y nos deja un dato llamativo: la **deuda per cápita**. En este sentido, si cada español tuviera que pagar proporcionalmente la deuda actual, tendría que desembolsar 28.428 euros, cuando ese mismo dato se situaba aproximadamente en 20.000 euros menos en el año 2008. Y eso sin contar con que las expectativas entorno a la deuda son negativas para los próximos años.

Actualmente, España es uno de los países más endeudados del mundo, con una deuda de alrededor del 120% sobre el PIB al cierre de 2020. Por lo tanto, la coyuntura actual compromete el futuro de las generaciones venideras, que antes o después deberán contribuir a la reducción de la deuda. Ante estos niveles de deuda cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿es preocupante? Si tenemos en cuenta que en el lustro anterior a la pandemia los gobiernos no se comprometieron a reducirla firmemente simplemente mediante equilibrios presupuestarios en un contexto de crecimiento, podemos afirmar que tuvimos una oportunidad histórica, pero que esta oportunidad fue desaprovechada. Además, este análisis merece tener en cuenta los tipos de interés de la zona euro durante los últimos años, que se han mantenido extraordinariamente bajos entorno al 0%. Por lo tanto, estos factores nos inducen a pensar que el futuro no va a ser más alentador.

Esto pone de relieve la obligación de que el gobierno actúe o bien subiendo los impuestos, o bien reduciendo el gasto, sin que ambas alternativas sean incompatibles simultáneamente. De lo contrario, podría producirse algo parecido a lo que ocurrió en Grecia, entrando en una espiral en la que la economía se ve sumergida sin capacidad de reaccionar.

Lo que ocurrió en el país heleno es que tuvo que ser rescatado en 2010 vía diferentes programas de recuperación que alcanzaron un montante estimado de 200.000 millones de euros divididos en varios préstamos y que le costará devolverlo unas décadas.

En aquella época, las arcas del estado español, al mismo tiempo, estaban atravesando una profunda recesión como consecuencia del impacto del boom inmobiliario en la economía.

Por aquel entonces, el gobierno popular de Mariano Rajoy, de la mano del ministro de Hacienda Cristóbal Montoro, llevó a cabo la denominada Reforma Fiscal de 2012, ante el temor del desbordamiento de la prima de riesgo, con la espantada de inversores extranjero que ello hubiera supuesto, y la delicada situación financiera del estado español. Considerado como el mayor “hachazo fiscal” de las últimas décadas, se retocó la estructura de varios impuestos, entre ellos el IVA, con una subida del tipo general del 18% al 21% o el aumento de los tipos sobre las rentas del trabajo en el IRPF. Pues bien, este programa de incremento de las cargas fiscales tuvo sus primeros brotes en el tercer trimestre del año 2012, según los datos que ofreció en su día la Agencia Tributaria. Además, con el paso del tiempo se pudo comprobar que el nivel de recaudación general subió, incluso por encima de la media de los países de la OCDE, como se puede apreciar en la tabla situado debajo.

Figura 6. Recaudación (% PIB)

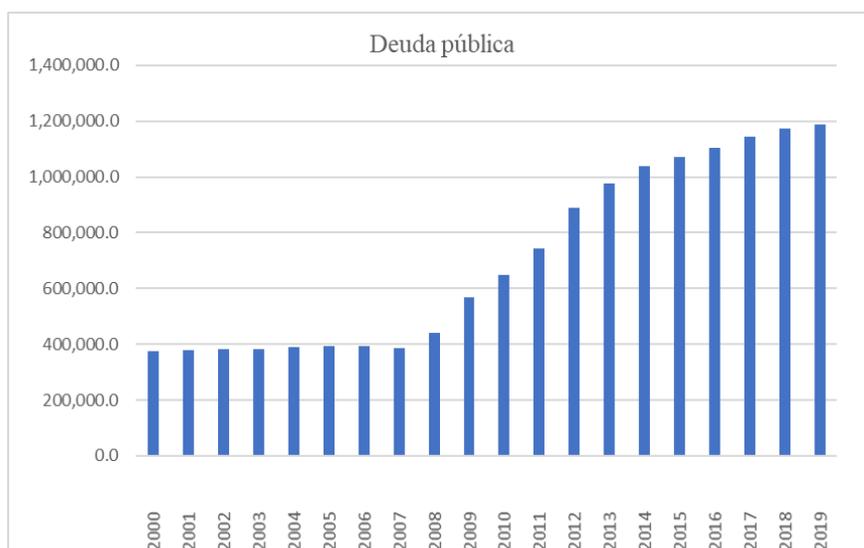
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OCDE promedio	33,14	33,19	32,57	31,84	31,91	32,24	32,73	32,99	33,23
España	36,00	36,41	32,10	29,68	31,28	31,19	32,37	33,12	33,89

Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE.

Como decíamos anteriormente, es de vital trascendencia poner remedio a la coyuntura de elevada deuda para evitar un bucle en el que el pasivo siga agrandándose y con ello los intereses, junto con una menor capacidad para pagarlos.

La situación contemporánea que nos acontece engloba dos ejes. Por un lado, una recesión económica, provocada por una crisis sanitaria, en la que el tejido productivo se ha visto especialmente afectado debido a las medidas de contención adoptadas por el gobierno y que hace difícil plantearse que una subida de impuestos no perjudique severamente a la economía. Por otro lado, nos encontramos en un panorama de déficit y deuda pública sin precedentes que es necesario reducir.

Figura 7. Deuda pública en España, 2000-2019 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

La **Figura 7**. nos muestra el valor de la deuda pública nacional en valores absolutos para el período 2000-2019. Si ponemos en contraposición la **Figura 7** (deuda pública en España) y la **Figura 2**. (relación de ingresos y gastos en España), podemos apreciar que la evolución de la deuda pública en términos absolutos sigue una trayectoria similar a la curva de gastos. De esta manera, si bien la deuda pública se mantenía en niveles moderados desde comienzos del siglo XXI, a partir del año 2007 se ha disparado. Así, si antes de la crisis financiera el endeudamiento del país era de 385.000 euros, la cifra se duplicó en tan solo tres años y actualmente se ha multiplicado por 3,5 desde entonces. La pregunta que entonces puede surgir sería la siguiente: ¿es sostenible la deuda pública actual?

Esencialmente, la deuda soberana depende de tres factores. En primer lugar, el déficit primario debe ser tenido en cuenta para llevar a cabo este análisis. A diferencia del déficit fiscal total, el déficit primario es saldo entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes sin incluir los intereses de la deuda y, este cálculo, nos permite “*conocer la tendencia a gastar más o menos con respecto a los ingresos de cada período*” (Gómez y Rhenals, 2007, p.49). El segundo término es la deuda heredada de años anteriores, pues dicha deuda se paga a un tipo de interés medio. En tercer lugar, nos interesa conocer la evolución del PIB

al ser el factor que utilizamos para relacionar la deuda pública y hacer comparaciones. Así, un crecimiento del PIB nominal hará que el peso de la deuda caiga.

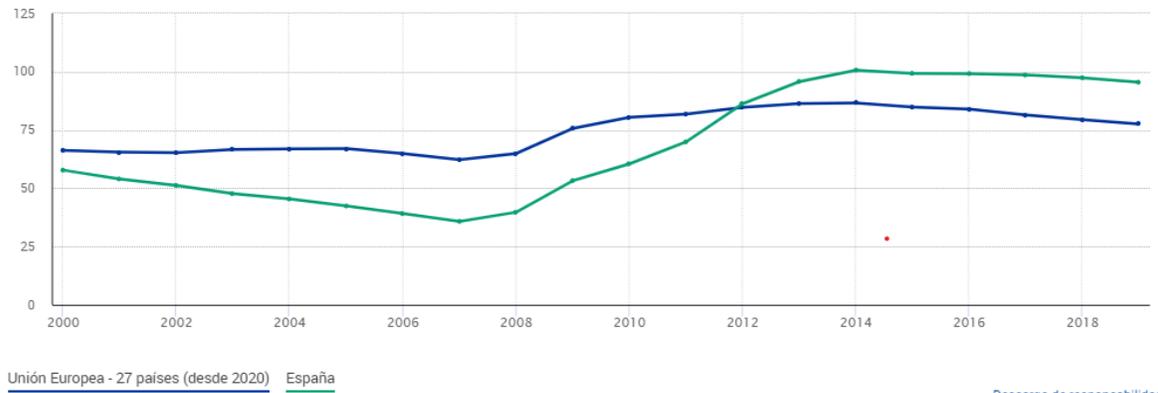
Si la deuda pública española en 2020 subió 24,5 puntos sobre el PIB respecto al año anterior, a nivel mundial la AIREF estima un aumento promedio de 15 puntos. Las importantes medidas fiscales adoptadas globalmente para sofocar la crisis sanitaria, evitar despidos masivos y la quiebra de empresas son responsables de esta situación. Económicamente, España ha sido la región más azotada de la Unión Europea por la importante contracción del PIB y el déficit público. Pero pese a las necesidades de financiación, el coste de la deuda del estado ha bajado en el último año, pasando del 2,19% al 1,86%.

Las previsiones macroeconómicas de la AIREF sostienen que el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Consejo de Ministros, que traza la hoja de ruta para los próximos dos años, tendrá un efecto rebote e impulsará el crecimiento económico. No obstante, el efecto sobre la reducción de la deuda será limitado, ya que el escenario más factible, siempre según esta institución, es que para 2024 la deuda pública se sitúe en el 112,4% en una continua fricción entre proyecciones de crecimiento económico notables ayudadas por bajos tipos de interés con próximos déficits primarios.

Responder a la pregunta sobre la sostenibilidad de la deuda entraña ciertas dificultades, debido a que depende de varios factores. Si damos por correctas las previsiones de la AIREF acerca de crecimientos económicos venideros importantes podría ser factible una reducción de la deuda a largo plazo siempre que se lleve a cabo un plan de consolidación fiscal para eliminar los déficits primarios y a medio plazo alcanzar superávits primarios. Adicionalmente, un entorno de bajos tipos de interés facilitará un ajuste presupuestario gradual menos doloroso para la sociedad. De cualquier forma, la sostenibilidad de la deuda depende fundamentalmente de ajustes fiscales. Es por ello, que, aunque hay margen para el optimismo, la tendencia de la clase política a desequilibrios presupuestarios negativos, incluso en épocas de prosperidad, genera incertidumbre y el pensamiento de que los altos niveles de endeudamiento pueden llegar a ser un elemento desestabilizador en la economía.

En este contexto, resulta de especial interés hacer una comparativa de la deuda pública del estado español con la del resto de los veintisiete países de la Unión Europea.

Figura 8. Deuda pública España y Estados Miembros (% PIB)



Fuente: Eurostat

En el gráfico anterior podemos apreciar la evolución de la deuda en España y los Estados Miembros de la Unión Europea entre los años 2000-2019. En este sentido, podemos diferenciar dos períodos. El primero de ellos finalizaría en 2012 y se caracteriza por el hecho de que la deuda pública española es sensiblemente inferior a la media europea. Es de destacar que España entraría en el siglo XXI con una deuda del 57,8% del PIB y que llegó a reducirla al 35,80% en 2007, mientras que en la UE se mantenía a niveles cercanos al 60%.

Esta situación dio un vuelco como consecuencia de la crisis financiera de 2008, que generó un crecimiento del endeudamiento del país más acusado que en el resto de países. La deuda llegó a alcanzar el 100% del PIB español, mientras que en Europa no pasó del 80% de media.

La explicación a esta situación se encuentra en el modo de financiación del estado español. Se puede considerar que, en el 2007, según los datos de Eurostat, las fuentes de recursos del estado español estaban equilibradas (50% deuda pública y 50% recaudación impositiva). La

crisis generó una depreciación del poder adquisitivo de los ciudadanos por lo que el estado tuvo que adaptar sus mecanismos de financiación, arrastrando más deuda, y, actualmente la financiación vía deuda supera el 80%.

2.3. Financiación del estado

Una vez expuestos y analizados los elementos conceptuales básicos relativos al gasto y la deuda, hemos podido comprobar que España es un país con tendencia al déficit. El peso del estado en la economía española se ha ido incrementando especialmente a raíz de la crisis financiera de 2008, cuando se puso en evidencia la fragilidad de un sistema impositivo incapaz de explotar su fuerza en aras de sufragar la actividad del estado. El impacto de la pandemia en la economía es más que evidente y ha supuesto un severo revés a las previsiones de los países desarrollados. Concretamente, en el caso español, el gasto público del estado pasó de situarse en el 42,1 % del PIB en 2019 al 50,8% previsto para 2021, subrayándose que en 2020 alcanzó máximos históricos al suponer el 52% del PIB (Presupuestos Generales del Estado Consolidados en 2021).

Para poder analizar en un momento posterior la estructura del sistema impositivo español, es necesario conocer cómo se financia el estado. En este apartado, se pretende aclarar las vías de ingresos con las que cuenta el estado para poder hacer frente a sus desembolsos.

El estado tiene principalmente tres fuentes de financiación:

- A. Los tributos: Constituye la fuente más importante y se traduce en la cantidad de dinero que el estado puede extraer de la riqueza de sus connacionales. Más adelante, se profundizará sobre su naturaleza.

- B. Emisión de deuda pública: Subsidiariamente, cuando un estado se queda sin posibilidad de obtener los recursos suficientes vía tributos, pide prestado dinero a terceros agentes, ya sean nacionales o internacionales, para afrontar los programas de gasto.

C. Monetización de la deuda: Se produce cuando un banco central compra deuda pública de un estado, mediante la emisión de dinero nuevo. Coloquialmente, consiste en la impresión de billetes para afrontar la deuda pública. A su vez, esta puede ser directa o indirecta.

- Directa: El Banco Central compra la deuda de un estado en el mercado primario. En el ámbito europeo, el artículo 123.1 del TFUE prohíbe este mecanismo señalando que *“Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, denominados en lo sucesivo «bancos centrales nacionales», en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales”*.
- Indirecta: El Banco Central compra la deuda previamente emitida en el mercado secundario.

Si bien es cierto que esta práctica se ha mantenido en un segundo plano en los últimos años, debido a la idea de la inflación que rodea a la monetización de la deuda. Esto se debe a que erosiona la capacidad adquisitiva de los nacionales, especialmente de los asalariados fijos y pensionistas.

2.3.1. Los tributos

Como hemos advertido anteriormente, la mayor parte del gasto se subvenciona con la recaudación de tributos. Aparte de servir de ayuda al estado para costear sus proyectos, el

incremento de la recaudación de tributos del gobierno contribuye a moderar la demanda de los consumidores en épocas de prosperidad económica. Del mismo modo, dicha recaudación disminuye durante la recesión y, en cierta medida, ayuda a neutralizar el desplome de los ingresos salariales (Hoover, 2006). Por ello, consideramos relevante extendernos en el pilar fundamental de la financiación del estado.

El tributo puede ser definido como la obligación ex lege de entregar una determinada cantidad de dinero a la Administración, gravando un presupuesto de hecho sintomático de capacidad económica de los sujetos afectados (Galapero Flores, 2020, p.13). El artículo 2.1. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria¹ (en adelante, LGT) concreta su significado e incluso el Tribunal Constitucional ha fijado las características del mismo. Son verdaderas prestaciones patrimoniales generalmente pecuniarias y el hecho de que sean dinerarias es un elemento esencial del tributo. Además, tiene carácter coercitivo y su finalidad, a diferencia de las sanciones, no es punir un ilícito, sino suministrar fondos a los entes públicos. Ahora bien, el Tribunal Constitucional admite al mismo tiempo la finalidad extrafiscal de ciertos tributos, que, aun no viniendo anidada en la Constitución, puede extraerse de forma implícita de los principios rectores de la política social y económica (STC 37/1987). Tal es el supuesto de los impuestos especiales al alcohol, tabaco o a los hidrocarburos.

Independientemente de la denominación con la que el legislador haya querido dotar a una figura tributaria, los tributos, en atención a sus rasgos, pueden ser clasificados en tres grandes categorías, todas ellas definidas en el artículo 2.2. de la LGT: tasas, contribuciones especiales e impuestos.

I. Tasas

¹ Artículo 2.1. de la LGT: “*Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos*”.

El supuesto de hecho que da origen a la obligación tributaria, en este caso, es la realización de una actividad por parte de la Administración. Dependiendo la naturaleza de dicha actividad, las tasas pueden ser de dos tipos:

- Tasas por la autorización de la utilidad privativa o aprovechamiento del dominio público, como es el caso de las tasas que se exigen por tener una terraza en un bar.
- Tasas por la prestación de servicios o actividades, siempre que se cumplan unos requisitos: a) que se realicen en régimen de derecho público, b) que afecte en particular a un sujeto pasivo beneficiario y, c) que de alguna manera dichos servicios o actividades sean coactivos e imprescindibles para el solicitante, de manera que no puedan ser prestados por el sector privado. Un ejemplo claro sería la expedición del DNI.

II. Contribuciones especiales

Como sucede con las tasas, el establecimiento de las contribuciones especiales requiere de una actividad inicial del ente público que da lugar a un beneficio o a un aumento del valor de los bienes de un sujeto pasivo resultado de la realización de una obra pública o del establecimiento o ampliación de un servicio público (Rueda López, 2012, p.25). Se determinan por el principio de equivalencia, según el cual, el importe de la contribución no excederá del coste total de la actividad que dé origen al hecho imponible (artículo 19.2 de la LTTP²), a no ser que no se pueda aplicar dicho principio, debiéndose valorar a precio de mercado en el caso de utilización privativa o aprovechamiento de dominio público (artículo 19.1 LTTP). En cuanto a los sujetos pasivos, cabe decir que no basta con que la obra beneficie a la colectividad, siendo requisito *sine qua non* un impacto positivo en un conjunto de sujetos (artículo 30 de la LHL³). Por ejemplo, en el caso de obras municipales para evitar incendios, aparte de la comunidad, las compañías aseguradoras se benefician especialmente, al reducirse el riesgo de incendios.

² Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

³ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

III. Impuestos.

Los impuestos son aquellas cantidades pecuniarias que se entregan a la Hacienda Pública sin obtener una contraprestación, aunque se espera algún beneficio indirecto, a través de la prestación de servicios del estado. Es la figura fundamental sobre la que pivota mayormente los ingresos del estado, aparte de las cotizaciones sociales (Barea, 1996, p. 199). En otro apartado ahondaremos en este concepto.

2.3.2. Principios estructurales del sistema tributario.

La CE consagra en su artículo 128 que toda la riqueza del país, independientemente de su titularidad, está subordinada al interés general. Pero tal alusión debe entenderse de manera integrada con el resto de los preceptos del mismo texto constituyente, de manera que el establecimiento de gravámenes no se puede escudar en la ignorancia de lo previsto en la misma Carta Magna.

El artículo 31.1 CE afirma que *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*. En los siguientes epígrafes se desgranarán los principios estructurales que inspiran el sistema tributario.

I. La capacidad económica.

El principio establece que las personas deben satisfacer el pago de sus obligaciones tributarias, como manifestación del deber general de sostener el sistema público, de acuerdo con su capacidad económica. Algunos autores orientan su significado como el tratamiento igual de los iguales y el desigual de los desiguales (Ferrerio Lapatza, 2004, p.58), por lo que a igual capacidad económica igual gravamen, y viceversa.

El principio de capacidad económica es la encarnación del principio de **igualdad**, como valor supremo del ordenamiento jurídico, en el derecho tributario. Implica que cada contribuyente tiene la obligación de participar en las cargas fiscales de acuerdo con sus recursos. Lo que verdaderamente pretende aclarar este principio es que *“los similares sean tratados fiscalmente de manera similar”* (Feldstein, 1976) o, dicho con otras palabras, que *“los que son esencialmente iguales, deben pagar los mismos impuestos”* (Samuelson, 1986, p.885).

Parece indiscutible la relevancia de la capacidad económica en el ámbito tributario a la hora de establecer los impuestos. No obstante, para delimitar el alcance jurídico y el contenido del concepto debemos recurrir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, como máximo intérprete de la norma suprema, se ha referido a este principio en numerosas ocasiones. Así, el órgano constitucional justificó la naturaleza del principio en la búsqueda de la riqueza *“allí donde la riqueza se encuentra”* (STC 27/1981). De esta manera, solamente tendrán fundamento jurídico-constitucional aquellos tributos cuyo supuesto de hecho sea consecuencia de una posesión de renta o manifestación de riqueza.

Pero el Tribunal fue más allá y realizó una interpretación extensiva del artículo 31 de la Constitución, señalando que *“basta que dicha capacidad exista, como **riqueza real o potencial**, en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo”* (STC 37/1987). Lo verdaderamente innovador de este pronunciamiento es que se daba cabida al gravamen de renta aún inexistentes, pero con posibilidad de que en el futuro pudieran ser generadas. Esta declaración es discordante y ha suscitado la crítica de la doctrina mayoritaria, puesto que la capacidad económica debe interpretarse como una prestación coactiva del contribuyente a la Administración *“por manifestaciones reales y efectivas de riqueza y no por aquellas presumibles o potenciales”* (Checa González, 1987).

Sin embargo, quiso fijar un límite a esa potencialidad de rentas, puesto que este principio sería violado en *“aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el*

tributo sea no ya potencial, sino inexistente o ficticia” (STC 221/1992). Aunque para algunos autores la ficción y la inexistencia son sinónimos en la aplicación del estudiado principio, puesto que si una renta no se produce estamos hablando al mismo tiempo de una renta ficticia o inexistente (De la Casa, 2012, p.158).

Entretanto, nos vemos en la obligación de comentar la doble función trascendental del principio de capacidad económica. Por un lado, se configura como fundamento de imposición, actuando como límite para el legislador en el establecimiento de tributos, puesto que estos deben ser reveladores de una manifestación evidente de capacidad económica en los contribuyentes. Por otro lado, sirve de orientación para el legislador a la hora de la aplicación del poder tributario, ya que la carga fiscal efectiva tolerada por el contribuyente debe atender a su capacidad económica.

II. La progresividad fiscal

Mencionada en “La Riqueza de las Naciones” (1776), Adam Smith en su día enunció que los súbditos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno con respecto a sus posibilidades. La historia de la humanidad siempre ha estado ligada a la teoría impositiva, con el argumento de que todo grupo social tiene que satisfacer unas necesidades generales. Es por ello, que, incluso en las sociedades más primitivas, no se discutía si había o no que pagar impuestos, sino quien los tenía que pagar.

Si bien es un principio común en los sistemas legales contemporáneos de los países democráticos, escasamente se menciona de manera expresa en las Constituciones. Excepcionalmente, la Constitución de la República italiana recoge este principio⁴. Incluso la Constitución Española de 1978 es la pionera en nuestro país en mencionar textualmente el principio de progresividad como supra principio del derecho tributario. Anteriormente se hacía referencia a la obligación de las personas a contribuir en función de sus asignaciones. En la actualidad, además de recogerse explícitamente en el artículo 31 de la Constitución,

⁴ Artículo 53 de la Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947: “*Todos estarán obligados a contribuir a los gastos públicos en proporción a su capacidad contributiva. El sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad*”.

está relacionado con el artículo 1.1 CE, ya que se trata de un principio informador cuya función es lograr la justicia material, y con el artículo 9.2 de la Carta Magna, que atribuye a los poderes públicos la obligación de fomentar las condiciones de igualdad.

Este postulado implica que los sujetos que dispongan de una mayor capacidad económica deberán ser sometidos a gravamen en una proporción superior en comparación con aquellos otros que presenten una menor capacidad económica. Lo que se pretende lograr es un trato desigual a aquellos que presenten distinta coyuntura económica, respondiendo a la ley de la utilidad económica decreciente. Dicha teoría aplicada a la renta defiende que los beneficios que se obtienen por una unidad adicional de dinero tienden a la baja cuanto más renta se genera. Es decir, los contribuyentes con rentas más cuantiosas deben contribuir en mayor medida para que el esfuerzo sea equiparable al de los más modestos.

Ahora bien, no es necesario que cada tributo concebido de manera individual exteriorice dicha progresividad, sino que la misma se predica del conjunto del sistema tributario global. El Tribunal Constitucional admite que no necesariamente todos los tributos tienen que ser progresivos (STC 27/1981) bien por imposibilidad, bien por no ser el instrumento idóneo. No obstante, la doctrina constitucional señala al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como la base donde se debe proyectar el principio de progresividad con una mayor intensidad, al ser un impuesto de alcance global y sobre el que se asienta la justicia del sistema tributario (Martos García, 2014, p.136).

III. La no confiscatoriedad

Íntimamente vinculado con el principio de progresividad, se configura como un límite al poder tributario. Nos encontraríamos con una situación confiscatoria si, mediante la aplicación del principio de progresividad fiscal, se menoscabara las rentas del sujeto pasivo.

De este modo, la interdicción de la confiscatoriedad actúa como el límite que la Administración le puede exigir al obligado tributario, ya que, si el ciudadano viese

comprometido gran parte de su patrimonio o la totalidad de sus ingresos, se estaría incumpliendo el principio de capacidad económica.

La cuestión estriba en qué debemos considerar confiscatorio. En este sentido, ni los tribunales ni las leyes nacionales han aportado demasiada luz sobre esta problemática, al contrario que en otros países⁵. A lo sumo, el Tribunal Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones la prohibición de la liquidación total del patrimonio y fundamenta la imposición en que *“lo que se prohíbe no es la confiscación, sino justamente que la imposición tenga «alcance confiscatorio», es evidente que el sistema fiscal tendría dicho efecto si, mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes, se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades”* (STC 27/1981), señalando, más adelante, que un impuesto será confiscatorio cuando alcance el 100 por 100 de la renta. Sin embargo, entendemos que no hace falta que el gravamen cubra la totalidad de los ingresos para su consideración de expolio, sino que es algo subjetivo y que merece una atención del caso concreto mediante la aplicación del juicio de valor (Cors Meya, 1991, p.99).

2.4. Presión fiscal

En el apartado anterior hemos visto las tres formas de financiación del estado: tributos, emisión de deuda pública y monetización de la deuda. Dentro de los tributos, en el presente trabajo nos centraremos en el impuesto, como la principal figura de financiación para antonomasia. A este respecto nos debemos preguntar: ¿qué cantidad de impuestos pagan los españoles? Para responder a ello, analizaremos la presión fiscal.

2.4.1. Concepto y evolución en España

La presión fiscal consiste en la recaudación vía impuestos, directos e indirectos, del sector público en relación con el PIB. Es la cantidad de impuestos a la que tiene que hacer frente el contribuyente, medida en porcentaje sobre la totalidad de bienes y servicios finales producidos por un país. La fórmula sería la siguiente:

$$PF = RF/PIB \times 100$$

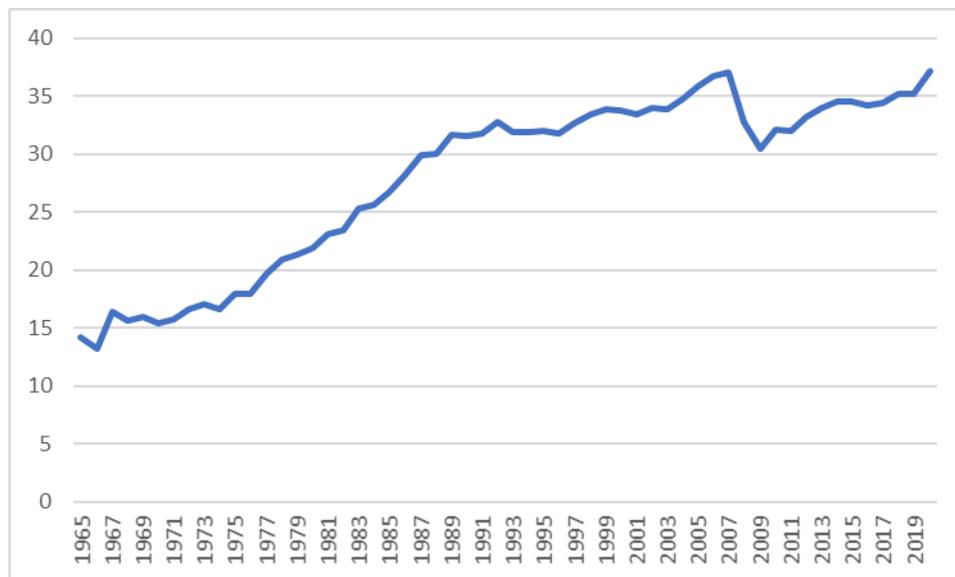
Siendo,

PF: presión fiscal

RF: recaudación total

Los ruinosos efectos que tanto la crisis financiera de 2008 con la situación de emergencia sanitaria causada por la covid-19 han tenido sobre la economía española han suscitado el debate sobre dónde debe situarse la presión fiscal.

Figura 9. Presión fiscal en España entre 1965-2020 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

⁵ Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Alemania declaró en su día que un gravamen del 50% era considerado confiscatorio. En Argentina, en cambio, la carga fiscal máxima está fijada en el 33%.

En la **Figura 9**, podemos observar la evolución de la presión fiscal en España en porcentaje sobre el PIB entre 1965-2020. La primera conclusión que se puede sacar es que esta ratio ha ido aumentando progresivamente, pasando de ser del 14,25% en 1965 al 37,2% registrado en 2020. Esto es debido a que la necesidad de financiación del estado para la modernización de la sociedad y el desarrollo de una economía sostenible ha requerido de una mayor recaudación impositiva con el paso de los años.

En la curva del anterior gráfico podemos diferenciar tres etapas. La primera de ellas la podríamos localizar para el período comprendido entre 1965-2007. El fin de la era franquista supuso la ruptura de un sistema tributaria poco eficiente e inflexibles hacia un sistema más progresivo y eficaz. En efecto, en 1977 se aprobó una ley de medidas urgentes que sirvió de enlace para la instauración de nuevos mecansimos impositivos. Posteriormente, diversas leyes salieron adelante, estableciéndose tributos actuales como el IRPF, el IS y el IVA. La consolidación de la democracia sirvió en materia fiscal para crear un marco recaudatorio más amplio y distributivo, en el que se disparó el número de contribuyentes. El resultado es que la presión fiscal creció hasta el año 2000 en diecinueve puntos porcentuales.

La segunda fase que destacaríamos es la comprendida entre 2007-2009. El crecimiento de esta ratio fue permanente hasta el 2007, cuando podríamos localizar su pico en 37,1%. Los dos años siguientes la actividad recaudatoria fue menos caudalosa debido al efecto de los “estabilizadores automáticos”. Consecuentemente, una importante bajada de siete puntos porcentuales fue notificada a finales de 2009.

La tercera y última fase que vamos a comentar es la iniciada en 2010 y que perdura hasta nuestros días. Los sustanciosos déficits públicos entre 2009-2011 actuaron de coartada para que el gobierno llevara a cabo una reforma integral del sistema fiscal con el fin de sentar las bases del crecimiento económico. Así, el esfuerzo del contribuyente quedó plasmado en subidas de los tipos del IS, IRPF y las figuras impositivas especiales, alcanzando un incremento de 28.301 millones de euros en la recaudación en 2012 con respecto al año anterior, según datos de la Comisión Europea. Actualmente, este índice se encuentra en el

37,20% y las previsiones indican que casi con total seguridad la presión fiscal continuará creciendo ya sea por presiones de los organismos internacionales o por la necesidad del fortalecimiento de Europa con un probable acuerdo de unión fiscal entre los Estados Miembros (López del Paso, 2012, p. 93)

2.4.2. Variables influyentes

En el anterior apartado hemos podido estudiar la evolución de la presión fiscal desde 1965. Si algo es evidente es que la recaudación ha crecido a una velocidad vertiginosa, especialmente a raíz de la etapa de la Transición, aunque es cierto que en los años posteriores a la crisis financiera la curva de la presión fiscal descendió notablemente. Ante esta situación nos podemos hacer la siguiente pregunta: ¿de qué componentes depende la presión fiscal?

Indudablemente, la robustez del sistema tributario se ha configurado como un factor trascendental en la subida de la presión fiscal, ya que, como hemos visto, con el fin de la dictadura franquista se han ido aprobando leyes con el objetivo de fortalecer las arcas del estado y alcanzar sistema impositivo más progresivo y justo. Ahora bien, el grado de formalización del sistema financiero no es el único determinante de la presión fiscal, puesto que existen otros condicionantes como el gasto público, la deuda pública, la economía sumergida, el fraude fiscal, la estructura productiva, la población activa ligados estrechamente a este indicador, así como el nivel de renta de los contribuyentes (que será analizado posteriormente).

Como hemos comentado en el apartado 2.1., el **gasto público** cumple una función esencial como elemento dinamizador de las economías y en casos de crisis sirve de escudo en última instancia para amortiguar los efectos de las mismas. La cantidad de dinero destinada a la adquisición de bienes y servicios del estado dependerá de la calidad del estado de bienestar que cada país quiera ofrecer a sus nacionales. Según los datos del Eurostat, en 2019 la media de gasto público en la Unión Europea supuso un 46,6% del PIB, cifra por encima de la destinada en España, con un 42,1 %. De esta manera, el gasto público español fue 4,5

puntos menor que el promedio de la Unión, siendo el noveno menor de los veintisiete países y muy lejos de Francia (55,6 %), Finlandia (53,2 %) y Bélgica (52,1 %). Entre todas las partidas, la de protección social fue la que mayor porcentaje representó con un 19,3 % a nivel europeo y un 17,4% en el caso español. No es de extrañar que Francia haya sido el país con mayor presión fiscal en el entorno de la UE con un 47,74% del PIB y Bélgica el tercero, con un 45,9%. Así, podemos ver la vinculación de ambas variables, debido a que un mayor gasto requería de un nivel de impuestos más alto de cara a su financiación.

En un sentido similar, la **deuda pública** constituye un condicionante indirecto de la presión fiscal a medio y largo plazo. Al ser una fuente de financiación de los estados alternativa a la recaudación tributaria que requiere amortización y pago de intereses, cuando la deuda se dispara, los países se verán obligados a tomar medidas de cara a aumentar la recaudación y reducir los déficits fiscales. En este sentido, se ha trazado el coeficiente de correlación (r) entre las variables deuda pública y presión fiscal en España entre 2010-2020, para valorar el grado de dependencia entre ambas, siendo el resultado $r=0,94$. Por lo tanto, podemos decir que la dependencia entre la presión fiscal y la deuda pública es prácticamente total, de manera que cuando la deuda crece, en el mismo signo lo hará la presión fiscal. Esta correlación, a nuestro entender, tiene sentido, porque cuando el estado se endeuda en mayor medida, necesitará un aporte adicional de recursos para poder devolver el dinero a los inversores. Así, en la época de 2010-2014 en la que la deuda pasó de ubicarse en el 60,5% del PIB al 100,7%, la presión fiscal aumentó en 2,5 puntos.

Otra variable que afecta a la presión fiscal es la **economía sumergida**, que está formada por *“aquellas actividades que, pudiendo ser legales por su naturaleza, son ocultadas conscientemente a las autoridades económicas para evadir impuestos o incumplir la normativa vigente”* (López del Paso, 2013, p.63). Aparte de todos los problemas de libre mercado e inexactitud en las estadísticas oficiales, la economía sumergida genera un daño irreparable a las finanzas públicas. Por un lado, supone pérdida de ingresos a la Agencia Tributaria derivada de la no declaración de impuestos de los ciudadanos, y por otro, envuelve un gasto adicional en recursos fruto de la actividad sancionadora del estado. Se calcula que la “economía en la sombra” mueve una cantidad de dinero que representaría

entre el 17%-24% del actual PIB de España, según los diferentes estudios realizados por el FMI, bastante distantes de países con mayores habilidades para controlar estas situaciones, como Suiza, donde no supera el 10%, Francia o Reino Unido, alrededor del 10% y Alemania, con un 13%.

Por otra parte, el **fraude fiscal** alude a cualquier comportamiento contrario a la ley con vistas a eludir el pago de impuestos o a recibir un beneficio fiscal indebido (Martín, 2012, p.171). Un informe de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea) señala que la cantidad de dinero ocultada al estado español por fraude fiscal se sitúa entorno al 4% del PIB.

Aunque la presión fiscal depende de más factores de los que aquí podemos abarcar, merece la pena terminar señalando que la **tasa de desempleo** incide en gran medida en la presión fiscal. La tasa de desempleo es el resultado de multiplicar por 100 a la división de la población sin trabajo entre la población en condiciones de trabajar y en búsqueda activa de empleo (población activa). Actualmente, este indicador sitúa a España a la cabeza de los países de la Unión Europea con un 15,5% de paro, solamente superados por Grecia (16,3%). Lógicamente, la estadística mencionada repercute de manera negativa en la presión fiscal, ya que, al contar con menos renta disponible las personas, menor será la recaudación por renta y consumo.

3. SISTEMA FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Estructura impositiva en España

Anteriormente, hemos visto que el estado mayoritariamente financia sus gastos mediante la recaudación de tributos y emisión de deuda. La recaudación de tributos supone un aumento de la presión fiscal (concepto que se desarrollará *infra*) que engloba el conjunto de aportaciones dinerarias que los ciudadanos efectúan por ley para el sostenimiento del gasto público. La segunda vía de financiación es la emisión de deuda, que consiste en recaudar

dinero a través de la emisión de títulos financieros que prometen una rentabilidad a los inversores. La realidad es que la emisión de deuda implica postponer la recaudación de tributos a un momento posterior, porque la amortización de la misma y sus intereses necesitarán ser financiados a su vez por un aumento de la presión fiscal. Por ello, la elección del gobierno de emitir deuda compromete a los ciudadanos en el futuro. Debido a la importancia de la recaudación tributaria en nuestro análisis sobre la sostenibilidad del sistema fiscal español, en este epígrafe se analizará la estructura del sistema tributario español.

Dentro del sistema tributario, el concepto de tributo, como hemos visto, hace referencia a los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Debido a los límites en los que se enmarca el presente trabajo, nos centraremos en el impuesto, por ser la figura por excelencia y la principal fuente de ingresos del estado.

La semilla de nuestro sistema fiscal la sembró en 1845 el entonces Ministro de Hacienda Alejandro Mon, que simplificó el cuadro de tributos y unificó el sistema tributario. No obstante, ha sido objeto de profundas reformas, especialmente a partir de 1977 con la preparación de España para la integración europea.

A grandes rasgos, podemos clasificar los impuestos según el origen de la manifestación de la capacidad económica. De acuerdo con esta ordenación, serán impuestos directos aquellos que gravan una manifestación de la capacidad económica del contribuyente, es decir, la obtención de rentas y la posesión de un patrimonio. Mientras que los impuestos indirectos gravan la riqueza de los ciudadanos de manera mediata, ya sea por la transmisión de bienes y derechos o por actos de consumo.

Figura 10. Clasificación de los impuestos en España

Impuestos directos	Impuestos indirectos	Otros
IRPF	IVA	Cotizaciones sociales
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	ITP y AJD	Tasas
Impuesto sobre Sociedades	Renta de Aduanas	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Impuestos Especiales	
Impuesto sobre el Patrimonio		

Fuente: Elaboración propia. Datos Ministerio de Hacienda

En la tabla anterior podemos ver de una manera estructurada la clasificación de los principales impuestos en España. Así, existen cinco impuestos directos, a saber: impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), impuesto sobre Sociedades (IS), impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR), impuesto sobre el Patrimonio y el impuesto sobre Donaciones y Sucesiones. Los impuestos indirectos son el impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), los impuestos especiales (que gravan el consumo de determinados bienes, como los hidrocarburos, el tabaco, la matriculación de los medios de transporte, etc) y la renta de aduanas.

A la hora de evaluar la eficiencia del sistema fiscal español, consideramos imprescindible identificar la capacidad recaudatoria de los diferentes impuestos y así poder visualizar cuáles son los puntos de mejora. En la tabla siguiente se muestra una relación de la recaudación de impuestos en España hasta 2018 así como el ranking en cuanto a esfuerzo fiscal en el marco de los veintisiete países de la UE.

Figura 11. Impuestos recaudados en España 2015-2018 (% PIB)

Ingresos del estado	2015	2016	2017	2018	Posición en 2018
Impuestos indirectos	12	11.8	11.8	11.9	24
IVA	6.4	6.4	6.5	6.6	24
Otros	5.6	5.4	5.3	5.3	
Impuestos directos	10.5	10.5	10.6	11	13
IRPF	7.4	7.3	7.5	7.8	12
IS	2.2	2.2	2.2	2.5	17
Otros	1	0.9	0.9	0.8	11
Cotizaciones sociales	11.4	11.4	11.5	11.7	15
CSS empleadores	8.2	8.2	8.4	8.6	7
CSS empleados	3.2	3.2	3.1	3.2	20
TOTAL	33.9	33.7	34	34.7	18

Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

Hemos hecha la misma división del sistema tributaria que en la explicación teórica anteriormente expuesta, es decir, impuestos indirectos, impuestos directos y cotizaciones sociales (aunque estas últimas no tienen naturaleza impositiva, más bien son ingresos del estado).

Debemos prestar atención a la última columna de la tabla, donde se especifica la posición en cuanto a esfuerzo fiscal de España con respecto a los socios europeos. De esta manera, la primera posición la ocuparía el país en el que los ciudadanos realizan un mayor esfuerzo fiscal y la posición vigesimoséptima estaría en manos del país con menor esfuerzo fiscal, siendo el puesto 14 el nivel intermedio.

Los datos respecto a la recaudación de **impuestos indirectos** son demoledores para España. El país ocupa la posición 24 de 27 países, es decir, se encuentra muy por debajo de la media europea. Particularmente, el IVA, con una recaudación del 6,6% sobre el PIB en 2018 es el factor que explica en mayor medida el hecho de que la recaudación indirecta en España sea mucho menor que en otros países.

En este sentido, es natural que surja la pregunta acerca de las causas de este mencionado déficit en la recaudación del impuesto que grava el consumo doméstico de bienes y servicios. Una primera aproximación podría llevarnos a la conclusión que los efectos de la economía sumergida y la insuficiencia de recursos de control son los causantes de esta baja recaudación. Sin embargo, la Comisión Europea elabora un indicador anual que mide el impacto de la economía sumergida sobre el IVA, así como la repercusión que otros factores que se escapan al control de la administración (bancarrotas, errores de cálculo, insolvencias financieras, etc) tienen sobre la recaudación de dicho impuesto. Y este indicador ofrece otra visión distinta.

En efecto, el *VAT Gap* o brecha del IVA, que es una ratio calculada en las altas instancias europeas, mide la diferencia entre la cantidad de dinero que se espera recaudar por IVA en atención a la normativa legal y arancelaria de los países de la UE en comparación con la cantidad de dinero efectivamente recolectada. Pues bien, España, con una brecha del IVA

del 6% en 2018, no se encuentra a mucha distancia de la media europea (11%). De hecho, las pérdidas derivadas en el IVA por fraude fiscal nada tienen que ver con las que lideran este ranking, como Rumanía, que registró la mayor brecha nacional con un 33,8 %, con Grecia (30,1 %) y Lituania (25,9 %) pisándole los talones. En contraposición, los que presentaron mejores registros fueron Suecia (0,7 %), Croacia (3,5 %), y Finlandia (3,6 %).

Una vez descartada la hipótesis de que el fraude fiscal y las ineficiencias de la Agencia Tributaria sean las variables mayormente responsables de la baja recaudación por IVA, debemos buscar una explicación razonable. En este contexto, la respuesta estaría detrás del *Policy Gap* o brecha de política legislativa. Se trata de otro indicador estimado por la Comisión Europea que mide el potencial recaudatorio de un Estado Miembro en caso de que se aplicara un tipo efectivo del IVA uniforme para todo el conjunto de bienes y servicios ofrecidos en el mercado (“*VAT Gap: Frequently asked questions*”, Comisión Europea, 2020). La brecha de política fiscal integra, a su vez, el *Rate Gap* (brecha de tipo) y el *Exemption Gap* (brecha de exención). El primer término hace referencia a las pérdidas derivadas de la existencia de tipos reducidos, mientras que la brecha de exención representa las ganancias perdidas como consecuencia de la existencia de exenciones sobre el consumo y entrega de determinados bienes y servicios.

La sorpresa salta mirando las cifras del *Policy Gap*. Si la media europea se sitúa alrededor del 15,80 %, España presenta unos registros preocupantes, con un 26,97%, únicamente superado por Chipre y muy lejos de los datos de Suecia, con un 11,32%, Alemania (13,35%), Reino Unido (16,47%) y Francia (18,39%). Especialmente llamativos son las estadísticas del *Exemption Gap*, donde España encabeza la lista de países que disfrutan de mayores exenciones con unas pérdidas estimadas del 43.6%, alejadas de nuevo de la media europea (34,2%) y de Chipre (18,6%), que en este caso es la que ofrece menores beneficios fiscales.

La Comisión Europea atribuye las pérdidas fiscales del IVA en España a la imposición alternativa en el archipiélago canario, Ceuta y Melilla. En este sentido, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) es el sustitutivo del IVA en Canarias y su tipo general es del 7%.

El Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), por otra parte, grava la importación y elaboración de bienes y prestación de servicios exclusivamente en las ciudades autónomas de Ceuta (tipo general del 8%) y Melilla (tipo general del 4%). Obviamente, este trato de favor viene marcado para ayudar a estos territorios y compensarlos por su lejanía y condición de isla o ciudad autónoma.

Volviendo a la tabla sobre impuestos recaudados en España, el desfase en cuanto a la recaudación por **impuestos directos** no es tan acusado. Según los datos ofrecidos por la OCDE, en 2018 España recaudó el 11% del PIB en impuestos directos, justo en la media europea. Dentro de ese porcentaje, el impuesto sobre la renta supuso un 7,8% del PIB, mientras que el IS permitió al estado ingresar el 2,5%. No obstante, la pandemia ha trastocado las previsiones económicas.

Según el Informe Anual de 2020 de la Agencia Tributaria, los ingresos por IRPF han subido un 1,2% respecto a 2019, alcanzando los 87.972 millones de euros. Estos resultados en un entorno tan desfavorable fueron fruto de la actividad del estado como catalizador de la economía, mediante la ayuda de los ERTes y transferencias para paliar los efectos de la crisis, además del aumento de las retenciones a los funcionarios. También ayudó que en 2019 se produjeran las devoluciones de las prestaciones por maternidad, declaradas exentas por los tribunales.

En cambio, el impuesto de sociedades, que en 2018 logró recaudar el 2,5% del PIB (decimoséptimo de la UE), tuvo una repercusión bastante pobre en las arcas del estado en 2020, al caer sus ingresos un 33,2% respecto a 2019, con unos registros que no se veían desde 1999, alcanzando una recaudación menor del 2% del PIB. Las previsiones apuntan a que para el próximo año los ingresos del IS vuelvan a repuntar y seguir cerca de la media de la UE.

Por último, no es menester apuntar el importante papel que las cotizaciones sociales tienen en el sistema fiscal español, que, aunque no tengan naturaleza impositiva, forman parte del

sistema tributario. Así, en España el peso de las cotizaciones sociales ronda el 12,25% en 2019, bastante por encima de lo que recaudó por IRPF en ese mismo año (7,86%).

3.2. La posición fiscal de España en la Unión Europea

Últimamente, altos cargos públicos han alzado la voz reclamando una actualización de la presión fiscal en España. Sin embargo, se tiende a emplear indistintamente los términos de justicia fiscal y presión fiscal. Sobre el primero de los conceptos, aunque no cuenta con una definición precisa, está relacionado con una corriente de pensamiento basada en la progresividad fiscal en la que las rentas más altas contribuyan en proporción en mayor medida al sostenimiento de las arcas públicas (Arteaga, 2010, p.111). Mientras que la presión fiscal es un indicador económico que mide la recaudación de un país en porcentaje sobre el PIB, estando España claramente por debajo de la media europea.

Con ánimo de poder realizar una comparativa entre los sistemas fiscales europeos, se ha decidido tomar como base tres indicadores a partir de los cuales podremos averiguar el nivel de agresividad del sistema fiscal español sobre los contribuyentes. Tales indicadores son la presión fiscal, el esfuerzo fiscal y la cuña fiscal.

Históricamente, el ambiente que se respira después de escuchar un debate económico o político nos hace pensar que la carga tributaria en España es excesiva. No obstante, pese a que los datos demuestran diferencias negativas sustanciales en la recaudación del estado con respecto a los países de nuestro entorno, existen indicios que corroboran esa impresión, tal y como veremos en las siguientes líneas.

3.2.1. Presión fiscal

La creciente robustez de los recursos administrativos del sector público no es un fenómeno meramente atribuible al caso español. Al contrario, el conjunto de los países de occidente ha ido modernizando sus sistemas públicos, lo que obedece a un aluvión de circunstancias

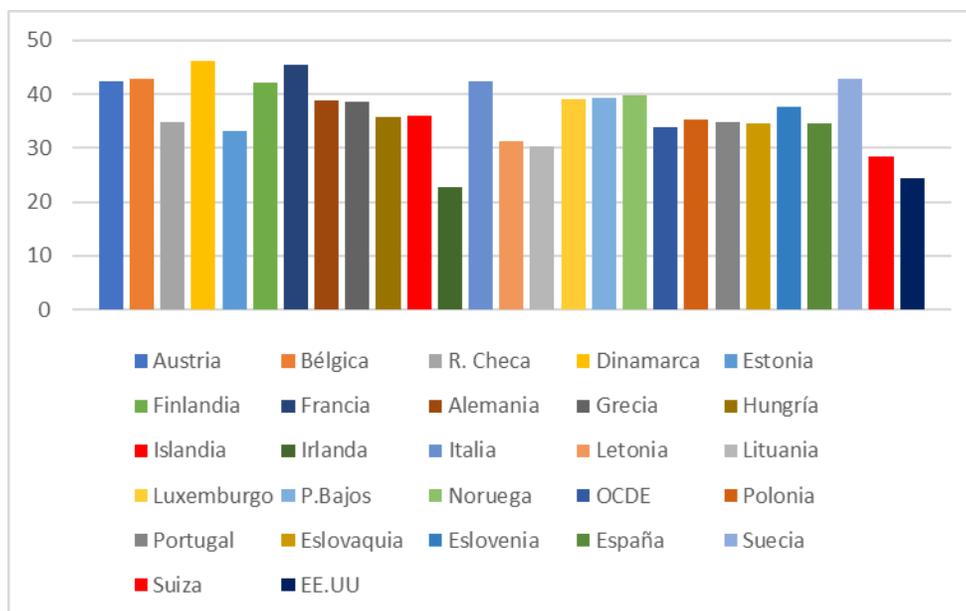
económicas y sociales íntimamente conectadas (Trigo y Vázquez, 1983, p. 153). Podría mencionarse el coste adicional que implica un complejo de instituciones encargadas de la regulación de una vida compleja para el mantenimiento del orden y la seguridad, la carga derivada de un sistema educativo más amplio y costoso, el aumento demográfico y de la tasa de jubilados y una mayor demanda social de infraestructuras (carreteras, hospitales, espacios de esparcimientos, etc).

Estos factores contribuyen a presionar a la clase política y alimentan la competición entre partidos para ver quien ofrece mayores servicios, aumentando el peso del estado en la economía de los países.

Los estados se sirven de la política económica para intervenir en la economía y alcanzar los objetivos fundamentales propuestos, estos son, crecimiento económico sostenible, creación de empleo y controlar la inflación. Las principales políticas económicas son las políticas fiscales y las políticas monetarias. Las primeras se traducen en un conjunto de medidas adoptadas a nivel interno para sufragar los gastos derivados de la realización del sector público. Mientras que, por otra parte, las políticas económicas buscan la estabilidad de los precios influyendo en la oferta monetaria. Esta última clase de políticas está unificada en la zona euro, siendo el BCE el organismo encargado de aplicarlas.

En el entorno de la UE, los estados miembros han cedido parte de su soberanía para un mejor funcionamiento del mercado único, trasladando a un banco central la responsabilidad de la coordinación de las políticas monetarias. Esto deja a los estados miembros con la única capacidad de gestionar las políticas fiscales para acometer el reto de las desigualdades económicas en cada territorio. Como podemos imaginarnos de antemano, cada uno de los países de la Unión Europea diseña su particular política fiscal a su antojo y según sus necesidades para afrontar el programa de gastos. La posibilidad de configurar un sistema fiscal propio se refleja en la diferente recaudación entre países, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico.

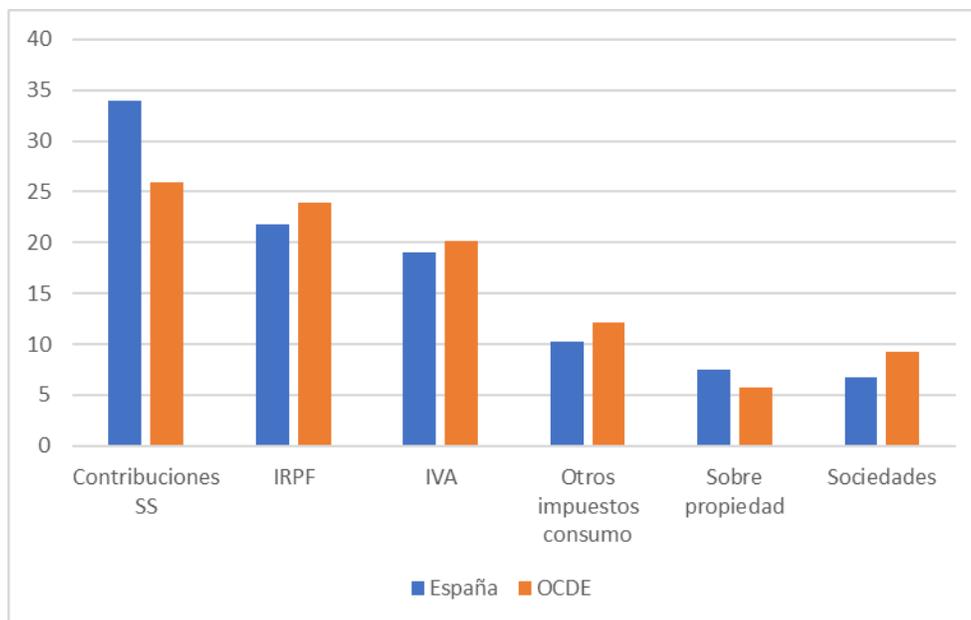
Figura 12. Presión fiscal comparada en 2019 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

La **Figura 12.** nos muestra un resumen de las presiones fiscales tanto de los países de la Unión Europea como de otras naciones pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE) en 2019. La presión fiscal en la Unión Europea fue del 41,1%, medio punto menos que en la eurozona. Mientras que la ratio más alta se registró en Francia con un 47,74% del PIB, completando el pódium Dinamarca (46,9%) y Bélgica (45,9), España se situó a la cola en cuanto a este índice, con un 35,2% sobre el PIB, repitiendo el mismo registro que el año previo.

Figura 13. Presión fiscal por impuestos en España y OCDE (2018)



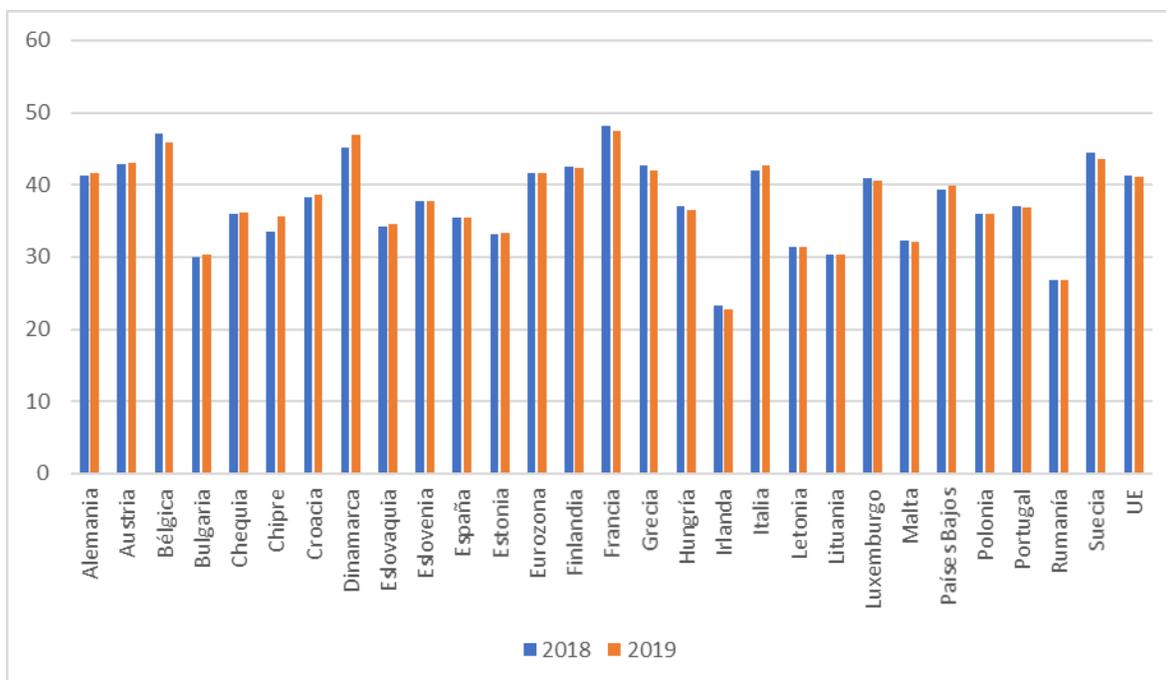
Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

En el gráfico anterior podemos ver una relación de la presión fiscal en los diferentes impuestos para España y la OCDE en 2018. Según los datos de la OCDE, España superó la media europea en recaudación sobre las cotizaciones sociales con un 34%, situándose la recaudación de la OCDE en el 26%. Se trata del único impuesto sobre el que España estuvo por encima de la media.

En el resto de los tributos, España está en niveles inferiores de recaudación que los países de la OCDE.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas, los ingresos para España fueron del 21,8%, mientras que el promedio en la OCDE fue del 23,9%.

Figura 14. Presión fiscal Estados Miembros en 2018 y 2019



Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat

La presión fiscal en España es bastante menor que en la mayoría de los países de Unión Europea (en 2019 la española fue de 35,4% y la media de la UE, 42,1%). No obstante, esto no significa que en nuestro país se paguen pocos impuestos, ni mucho menos que lo identifiquemos como paraíso fiscal. Además, al contrario de lo que podría pensarse, adaptar la presión fiscal española a la del resto de países de nuestro entorno no es una tarea sencilla. En el marco de una crisis sanitaria y económica, la complejidad es doble. Por un lado, parece ilógico que subir los impuestos solamente a las rentas más altas pueda equilibrar las cuentas tradicionalmente deficitarias del estado, cuando no superan el 1% de la población española. Por otro lado, la coyuntura económica post pandemia ha dejado sin margen a las grandes empresas nacionales, por lo que, incrementar la carga fiscal a entidades que proporcionan empleo a un gran número de ciudadanos puede lastrar el crecimiento económico, especialmente en situaciones límite.

Figura 15. Recaudación de Impuestos directos en los Estados Miembros en 2019 (% PIB)

IMPUESTO DE SOCIEDADES			
País	2018	2019	
Austria	2,707	2,711	
Bélgica	4,295	3,738	
R. Checa	3,624	3,449	
Dinamarca	2,865	3,032	
Estonia	1,997	1,811	
Finlandia	2,54	2,523	
Francia	2,099	2,237	
Alemania	2,142	2,013	
Grecia	2,164		
Hungría	1,341	0,723	
Irlanda	3,21	3,137	
Italia	1,865	1,935	
Letonia	1,059	0,156	
Lituania	1,527	1,567	
Luxemburgo	6,315	5,921	
P. Bajos	3,503	3,703	
OCDE media	3,136		
Polonia	2,09	2,234	
Portugal	3,329	3,138	
Eslovaquia	3,284	3,087	
Eslovenia	1,936	2,118	
España	2,464	2,074	
Suecia	2,847	2,889	

Columna	IRPF	IRPF2	CSS	CSS2
País	2018	2019	2018	2019
Austria	9.384	9.58	14.68	14.817
Bélgica	11.864	11.398	13.257	13.286
R. Checa	4.27	4.412	15.34	15.469
Donamarca	24.114	24.272	0.047	0.042
Estonia	5.441	5.448	11.483	11.584
Finlandia	12.227	12.223	11.832	11.762
Francia	9.437	9.598	16.031	14.913
Alemania	10.484	10.639	14.535	14.696
Grecia	6.253		11.625	11.909
Hungría	5.486	5.182	11.836	11.631
Irlanda	7.064	7.129	3.921	3.967
Italia	10.718	10.925	13	13.255
Letonia	5.994	6.489	9.149	9.553
Lituania	4.06	7.11	12.688	9.713
Luxemburgo	9.323	9.316	10.785	10.775
P. Bajos	7.967	8.504	13.96	13.487
OECD - Average	8.141		8.999	
Polonia	5.313	5.352	13.095	13.294
Portugal	6.518	6.398	9.369	9.708
Eslovaquia	3.591	3.799	14.773	14.981
Eslovenia	5.338	5.395	15.475	15.803
España	7.666	7.866	11.728	12.249
Suecia	12.916	12.232	9.596	9.237

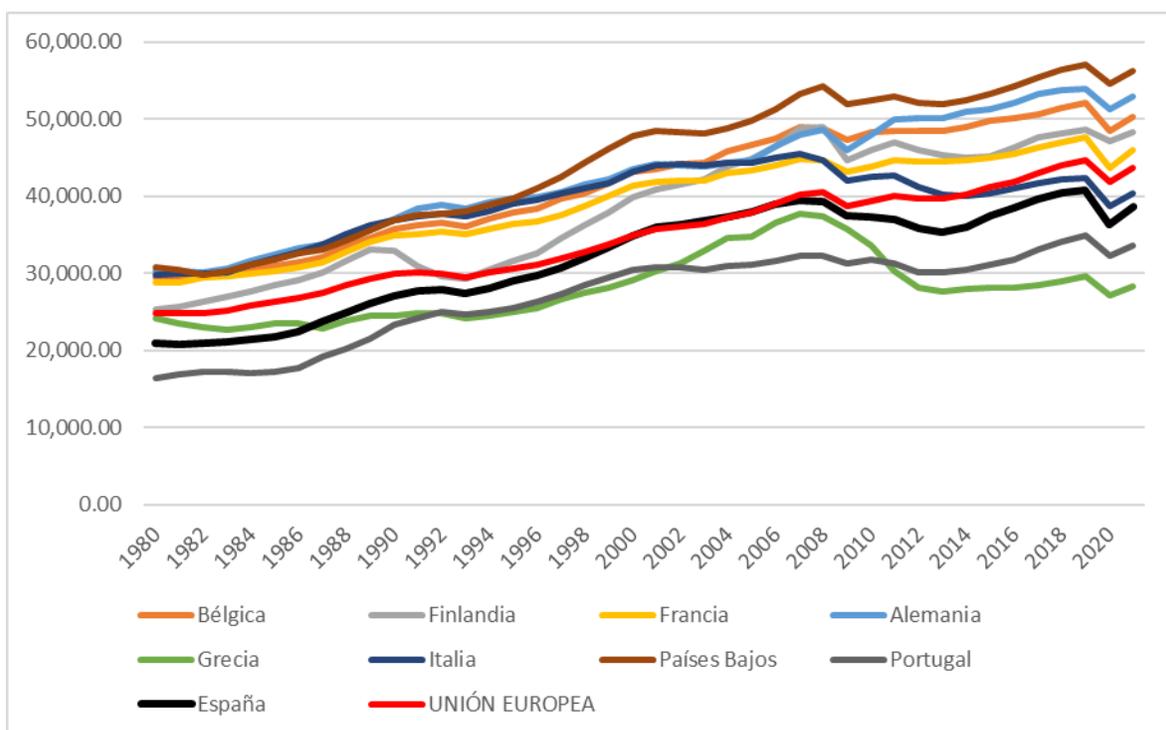
Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

Las dos tablas anteriores recogen el dinero recaudado en 2019 por cada país miembro de la Unión Europea en porcentaje del PIB sobre dos impuestos directos: el IS y el IRPF (con sus diferentes denominaciones dependiendo del país), y las cotizaciones sociales (CSS). Llama la atención el caso de Dinamarca, al situarse en la primera posición respecto de la recaudación sobre el impuesto sobre la renta (24,27%) y además con mucha diferencia respecto al resto de países. El sistema danés se caracteriza por su elevada presión fiscal para dar cobertura a un amplio abanico de necesidades socioeconómicas. El impuesto sobre la renta, con un tipo máximo del 55,6%, es su principal sustento, suponiendo la cuarta parte de la recaudación. Mientras que el impuesto de sociedades no aporta una cantidad significativa de fondos, suponiendo cerca del 7% del total de la recaudación del país (3,03% PIB).

En el extremo opuesto nos encontramos con Eslovaquia, que solamente recauda el 3,79% mediante el IRPF y República Checa, con un 4,41%. La República Checa presenta una fiscalidad sobre las rentas del trabajo bastante generosa en comparación con sus socios europeos, ya que únicamente tienen dos tipos impositivos y muy bajos: 15% y 23%. Esto se debe a que las cotizaciones a la seguridad social son elevadas. Una particularidad del sistema impositivo checo es su nota regresiva, es decir, los que más ingresan terminan pagando menos en proporción al exceso de renta.

Llegados a este punto nos podemos cuestionar por que la presión fiscal es inferior en España en comparación con el resto de los países de la zona euro. Principalmente se debe a dos circunstancias. La primera de ellas hace referencia a la baja imposición indirecta existente en España, en concreto en lo referente a la imposición al consumo. La segunda razón es la influencia de la renta per cápita.

Figura 16. PIB per cápita, precios constantes 2017 (dólares)



Fuente: Elaboración propia. Datos FMI

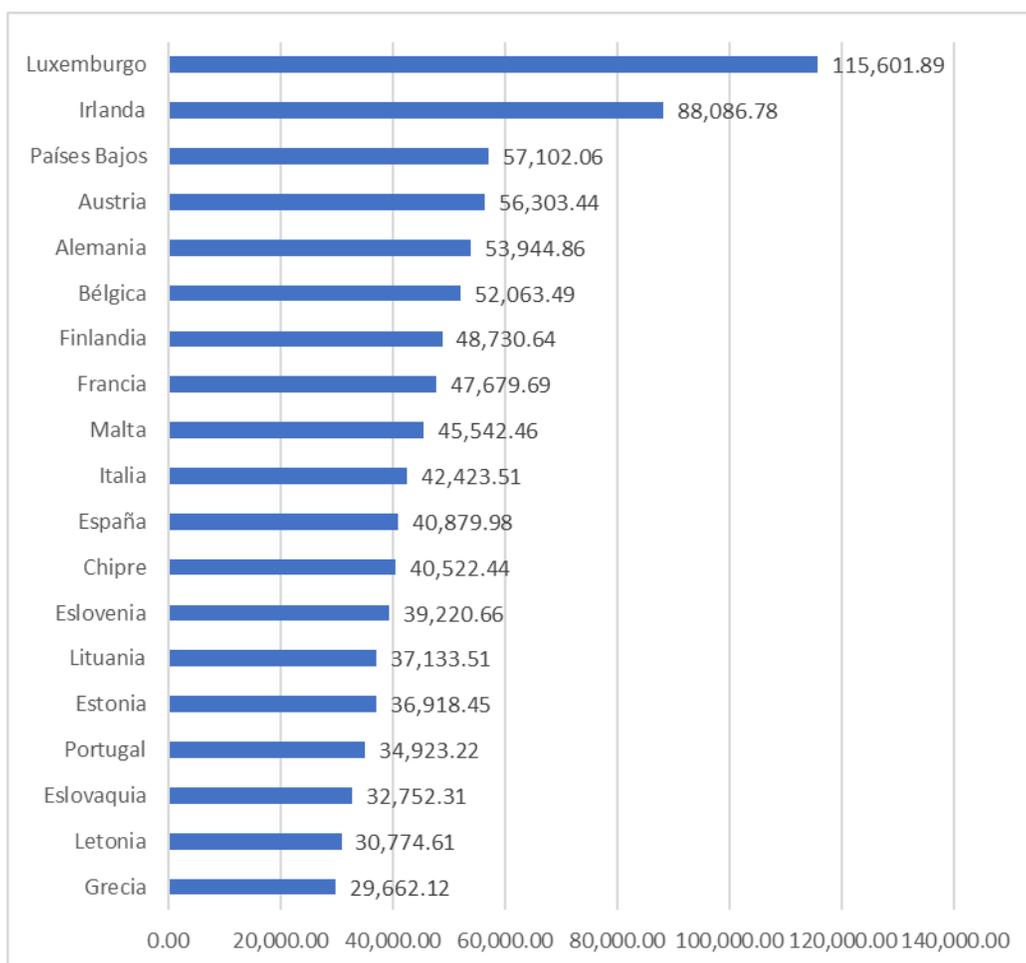
En la **Figura 16.** se nos muestra la evolución de la renta per cápita desde 1980 en determinados países de la Unión Europea. La renta per cápita, también conocida como PIB per cápita o ingreso per cápita, es un término que relaciona la riqueza de un país con su población, de manera que es el resultado del cociente entre el PIB y los habitantes de un país en un período determinado. Cabe mencionar que se trata de un indicador relativamente significativo del bienestar social de los ciudadanos, pues mide el valor monetario de los bienes y servicios por los nacionales de un país correspondientes a cada habitante. Lógicamente, el PIB per cápita crecerá en la medida en que la expansión de la economía sea mayor que el aumento de la población. No obstante, nos ofrece una visión general de la economía a gran escala, puesto que no refleja las diferencias existentes dentro de un territorio, sino que únicamente obtendremos una aproximación sobre las condiciones medias de los ciudadanos.

Desde 1980, la renta per cápita de los países de la Unión Europea ha crecido de manera sostenida. Entre los países seleccionados, podemos comprobar que España es de los países

que tradicionalmente menor renta per cápita tienen, incluso por debajo de la media de la Unión Europea.

A pesar de ello, la evolución que ha sufrido España respecto a este indicador es remarcable, creciendo a ritmos más vertiginosos que sus socios europeos. Esto se debe al divergente desarrollo que han experimentado el aumento de la densidad demográfica y el PIB en las cuatro últimas décadas. Por un lado, la población española ha pasado de estar compuesta por 37 millones de personas a 46,5 millones en 2021. Alternativamente, el PIB se ha multiplicado por 7,5 desde 1980. Globalmente, esto significa que el PIB ha crecido con mayor intensidad que la densidad demográfica, por lo que el cociente en nuestra fórmula de la renta per cápita se ha ensanchado. No son pocos los factores que han contribuido en la senda expansiva del país desde el fin de la dictadura franquista, pudiendo decir que la integración en la Comunidad Económica Europea (1986), la transformación de la estructura productiva y la internacionalización de la economía han sido determinantes.

Figura 17. PIB per cápita Eurozona en 2019, precios constantes 2017 (dólares)



Fuente: Elaboración propia. Datos FMI

En el hipotético ejercicio de abstracción y de que aisláramos las consecuencias de la pandemia del coronavirus, la **Figura 17.** nos aporta una imagen sobre el PIB per cápita (dólares) en 2019 de todos los países de la eurozona. Se ha decidido escoger el año previo a la pandemia para evitar análisis distorsionados como consecuencia del efecto que las medidas restrictivas han tenido sobre la economía en 2020 y 2021.

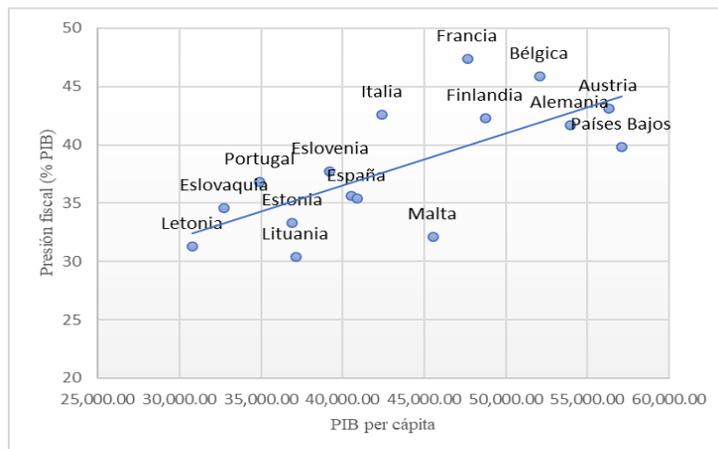
A grandes rasgos, se puede observar la enorme dispersión existente entre las economías que comercian con el euro. Llama la atención la boyante situación de Luxemburgo, cuyo PIB per cápita de 115.601,89 dólares aventaja al resto de las economías de la eurozona. Uno de los secretos que explican este éxito es el elevado número de no residente en este país que

contribuyen al crecimiento del PIB pero que no figuran entre la población censada, haciendo que la diferencia entre el numerados y el denominador del PIB per cápita se acreciente. Esta circunstancia se combina con la favorable fiscalidad y la presencia de potentes multinacionales, como Amazon, que acogen a un buen número de jóvenes europeos cada año, siendo un destino laboral atractivo.

También es digna de mención la economía irlandesa, que en 2019 presentó un PIB per cápita de 88.086,78 dólares, por el buen nivel de vida de sus habitantes. Irlanda ha pasado de ser uno de los países más pobres del mundo a situarse en el pódium de las economías de la eurozona. La razón que subyace detrás de estos datos es el impulso de las políticas del *Celtic Tiger*, término con el que se bautiza al crecimiento económico de Irlanda desde 1980 hasta la crisis de 2008. Dicha expansión estuvo marcada por la reducción del gasto público, control de la inflación y alivio de la carga impositiva.

En el lado opuesto, nos encontramos a los países con una renta per cápita inferior a la media europea, que, según los datos del FMI, en 2019 fue de 44.699,574 dólares. Nos estamos refiriendo a Grecia (29,662.12), Letonia (30,774.61), Eslovaquia (32,752.31), Portugal (34,923.22), Estonia (36,918.45), Lituania (37,133.51), Eslovenia (39,220.66), Chipre (40,522.44), España (40,879.98) e Italia (42,423.51).

Figura 18. Correlación presión fiscal y renta per cápita



Fuente: Elaboración propia. Datos FMI y Eurostat

Se ha realizado el coeficiente de correlación (r) entre las variables presión fiscal y PIB per cápita de los países de la eurozona para valorar el grado de dependencia entre ambas, siendo el resultado $r=0,705$. Para este cálculo, no hemos tenido en cuenta los países de Luxemburgo, Irlanda y Grecia, puesto que consideramos que se encuentran bajo circunstancias excepcionales y su inclusión no nos revelaría resultados aclaratorios. Por lo tanto, podemos decir que entre la presión fiscal y la renta per cápita hay una relación de dependencia positiva, es decir, a mayor renta per cápita, mayor puede ser la capacidad recaudatoria de los estados. Eso sí, como hemos visto, esta relación no se da en todos los países y, aunque evidentemente la riqueza de los ciudadanos es una variable que influye en los ingresos de la administración, estos dependen de otras circunstancias mencionadas anteriormente.

Así, como podemos observar en el gráfico, países como Bélgica y Austria, con una renta per cápita de 52.000 dólares y 56.000 dólares respectivamente, pueden permitirse unos impuestos altos, teniendo presiones fiscales en 2019 del 45,2% y 43% del PIB. Esto se debe a que los ciudadanos belgas y austriacos tienen en general, un nivel de vida más holgado que los portugueses (34.900 dólares de media) y españoles (40.800 dólares), pudiendo sus estados ingresar solamente el 36,5% del PIB y el 35,2% respectivamente.

3.2.2. Esfuerzo fiscal

Diversos fiscalistas consideran que al hablar de presión fiscal se está haciendo referencia a una figura ciertamente imperfecta, puesto que no refleja el diseño del sistema tributario ni la distribución de la carga impositiva. Además, como advierten expertos de Funcas, la presión fiscal no recoge el esfuerzo que envuelve la generación del PIB, de manera que una misma presión fiscal puede conllevar sacrificios desiguales para dos países. Así, la presión fiscal, aun siendo una magnitud muy utilizada para comparar sistemas tributarios, puede inducir a error.

Por un lado, no refleja con exactitud el efecto de las reformas fiscales y la evolución de la regulación de los impuestos, ya que, si se sube un tipo de un tributo, pero disminuye la recaudación en otras partidas en la misma proporción, la presión fiscal no notaría cambio alguno. Por otro lado, si el PIB aumenta a la misma velocidad que la presión fiscal, el resultado podría ser el mismo o incluso disminuir.

Es por ello, que, a partir de la presión fiscal nace otro índice que pretende corregir esa imprecisión y falta de información y que nos habilita a hacer prescripciones fiscales más adecuadas. En este sentido, Henry Frank y Richard Bird propusieron el denominado esfuerzo fiscal, indicador que integra la renta per cápita y el tamaño poblacional, de manera que consiguen asociar la recaudación del estado con la capacidad económica de los contribuyentes del país.

La ecuación del esfuerzo fiscal es la siguiente:

$$EF = (PF / PIB \text{ per cápita}) \times 100$$

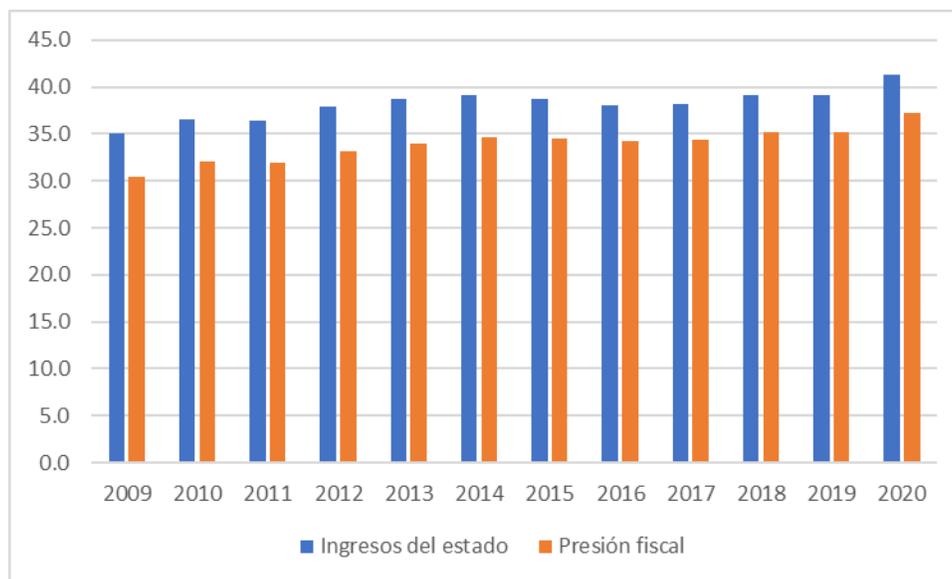
Siendo,

EF: Esfuerzo fiscal

PF: Presión fiscal

Resulta ser un indicador más ilustrativo si lo que se pretende contrastar es si los ciudadanos de un determinado país pagan muchos impuestos. Sin embargo, comparar el esfuerzo fiscal de dos países con rentas muy distantes no trae resultados esclarecedores. Por lo tanto, nos parece que lo más correcto es utilizar ambos indicadores para dar una valoración precisa sobre el sistema fiscal de un país.

Figura 19. Relación ingresos del estado y presión fiscal en España (% PIB)



Como podemos apreciar en el gráfico anterior, los ingresos del estado y la presión fiscal son variables que se comportan de la misma manera. Ante un aumento de la presión fiscal, los ingresos del estado tenderán a subir. Sin embargo, la presión fiscal no señala el porcentaje de renta que cada ciudadano destina a hacienda. Por ello, consideramos más indicado la utilización del indicador del esfuerzo fiscal, como se detalla a continuación.

Figura 20. Comparativa esfuerzo y presión fiscal (países de Europa, Japón y EE.UU)

PAÍS	PUESTO EN ESFUERZO FISCAL (ÍNDICE BIRD)	PUESTO EN PRESIÓN FISCAL
Grecia	1	11
Portugal	2	13
Italia	3	5
Francia	4	1
España	5	15
Bélgica	6	2
Austria	7	4
Finlandia	8	8
Alemania	9	9
Suecia	10	6
Dinamarca	11	3

Reino Unido	12	16
Luxemburgo	13	10
Países Bajos	14	12
Japón	15	17
Noruega	16	7
Islandia	17	14
Irlanda	18	19
Estados Unidos	19	18

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat, Comisión Europea e informe Schneider et al. (2018)

Si antes mencionábamos la existencia de una correlación positiva entre los ingresos del estado y la presión fiscal, no podemos decir lo mismo de la relación entre la presión y el esfuerzo fiscal. Al contrario, ambos indicadores no siguen el mismo patrón. Por ejemplo, el caso de España es muy representativo en este sentido al situarse en el puesto n°. 15 en presión fiscal y estar a la cola en esfuerzo fiscal, únicamente superada por Francia, Italia, Portugal y Grecia.

Como veníamos comentando, presión fiscal y esfuerzo fiscal son conceptos diferentes. Esta divergencia se manifiesta en la paradoja de España, que figura en la posición decimoquinta en cuanto a presión fiscal, pero a su vez es una de las cinco economías que mayor esfuerzo fiscal soportan los ciudadanos. Incluso los españoles pagan más impuestos, de acuerdo con este indicador, que los daneses, finlandeses y suecos, siendo estos últimos países considerados paradigmas de alto nivel impositivo. Esta contradicción se explica por la incapacidad del sistema tributario de aumentar la recaudación ante subidas de impuestos, bien por su impacto nocivo sobre la economía, bien por el auge de la economía denominada economía sumergida, así como la reducida riqueza per cápita de los españoles en comparación con los daneses, finlandeses y suecos.

Pero como podemos comprobar, España no es el único país ineficiente en este contexto. Portugal, decimotercero en presión fiscal y segundo en esfuerzo fiscal y Grecia, undécimo

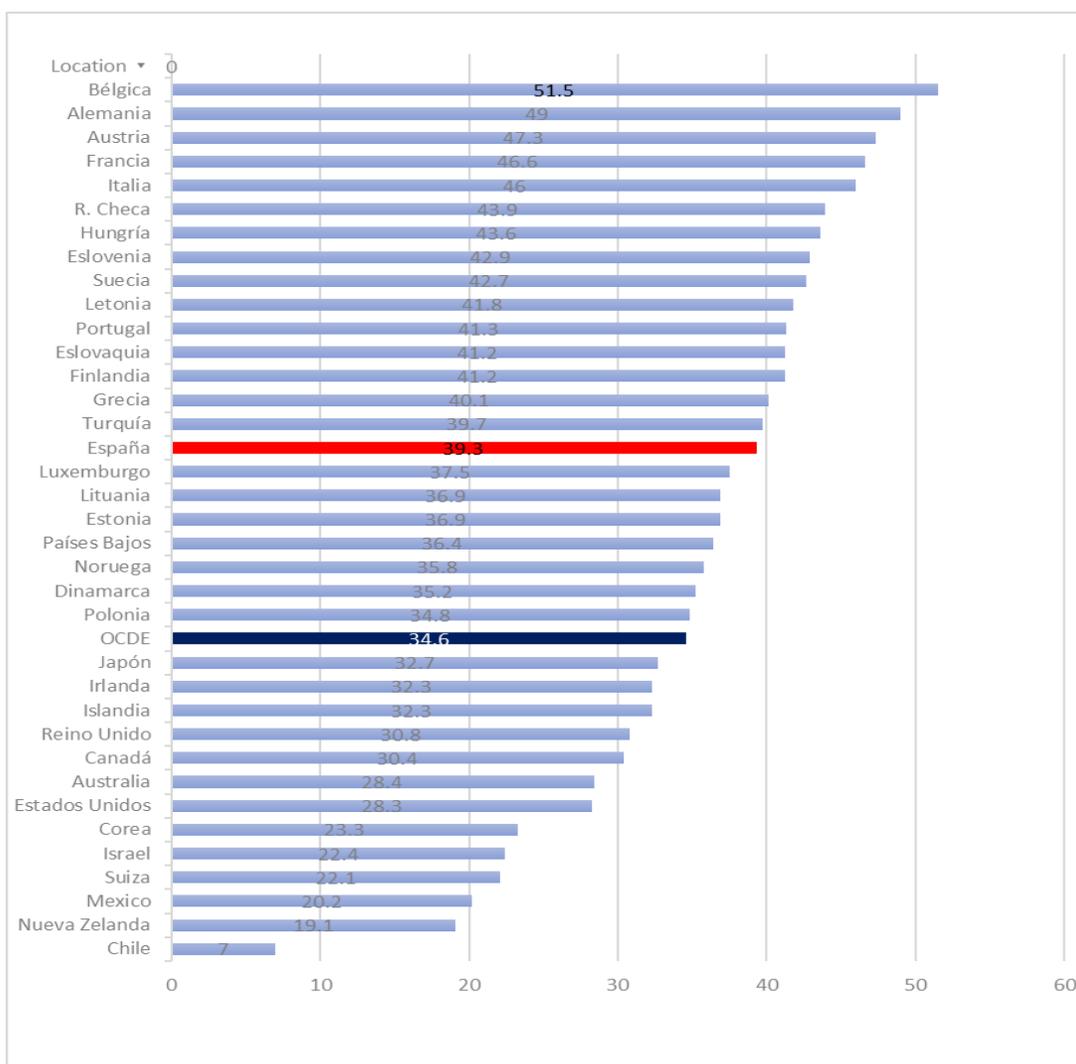
en presión fiscal y primero en esfuerzo fiscal, se encuentran en una postura similar. El caso griego se explica por los problemas que han tenido con la deuda durante una última década en la que la presión fiscal se ha desbordado. Portugal, con una presión fiscal muy similar a la de España (36,8% en 2018, 36,5% en 2019 y 36,9% en 2020), es otro ejemplo de país en el que los salarios no amortiguan el afán recaudatorio del estado.

3.2.3. *Cuña fiscal*

Se conoce con el término de cuña fiscal a la diferencia entre los coste laborales totales que supone para el empleador el mantenimiento de un asalariado y la retribución neta percibida por dicho empleado (Domínguez, 2013, p. 95). Es decir, si queremos saber cuál es el coste bruto que supone un trabajador, una vez obtenido el salario neto debemos añadir las cotizaciones sociales a cargo del empleado y del empleador, así como el impuesto sobre la renta, descontando los beneficios familiares.

El indicador más práctico para comparar los denominados “impuestos sobre los salarios” es el de la cuña fiscal para un trabajador promedio soltero y sin hijos.

Figura 21. Cuña fiscal en la OCDE en 2020



Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

En este gráfico podemos observar la cuña fiscal sobre el trabajo en los 37 países de la OCDE en 2020. Lo primero que debe señalarse es el promedio en los países de la OCDE, que se sitúa en el 34,6%. Bastante por encima de la media está localizada España (en el puesto nº 16), con una cuña fiscal del 39,3 % y un descenso del 0,12% respecto a 2019, a causa de la pandemia. Se trata de la mayor bajada de este indicador desde 2009, cuando descendió en un 0,52%, según datos de la OCDE. Como explicábamos anteriormente, la cuña fiscal sobre el trabajo engloba el impuesto sobre la renta (IRPF), las cotizaciones sociales a cargo del empleador y las que abona el empleado. En nuestro país, el 39,3% está dividido en un 11,4% de IRPF, un 23% de cuotas a la seguridad social pagadas por el empresario y un 4,9% de cotizaciones a la seguridad social satisfechas por el asalariado.

4. HACIA UN SISTEMA FISCAL MÁS EFICIENTE

Desde el 2008 hemos sido partícipes del debilitamiento de las finanzas públicas españolas. En el primer epígrafe hemos podido comprobar que el conjunto de déficits públicos sostenidos en el tiempo, incluso después de la recuperación de la crisis financiera de 2008 cuando se produjo, en algún caso, un crecimiento económico por encima del 3% anual entre 2012-2016, ha impedido que España pueda reducir su deuda. Es más, a raíz de la pandemia del coronavirus, el endeudamiento se ha disparado por encima del 120%. Por lo tanto, se tendrá que hacer frente a los siguientes problemas:

- En primer lugar, si no se consigue un efecto rebote que impulse la economía, se podría llegar a una disminución de la presión fiscal, como ocurrió entre 2008-2010 (ver Figura. Presión fiscal en España entre 1965-2020 (% PIB)).
- En segundo término, la concurrencia de déficit estructural. Como hemos analizado en el epígrafe 2.1. relativo al gasto público, los persistentes déficits públicos, incluso en épocas de prosperidad económica, nos llevan a considerar el grave problema que presentan las cuentas financieras del estado al margen del ciclo económico. La Comisión Europea cifra el déficit público estructural de España sobre el 3%.
- Consecuentemente, se ha elevado nivel de deuda. Actualmente, la deuda pública ronda el doble del nivel registrado en 2010.
- Tasa de desempleo: Según los datos de Eurostat de abril de 2021, España es el país de la UE con más paro (15,6%), duplicando la media europea (7,3%). Además, España también se adjudica la primera posición en la tasa de desempleo juvenil (población activa menor de 25 años), con un 39,9%, siendo la media de la UE de 16,9% y 17% en la eurozona. El gran nivel de desempleados impide al estado recaudar mayores importes en el flujo de la actividad económica.

Esta situación ha encendido las alarmas a nivel internacional, haciendo que la Comisión Europea conmine a España a proponer un plan de consolidación fiscal, una vez la emergencia sanitaria revierta y con ello, vuelva la normalidad económica. En este sentido, los sucesivos gobiernos van a estar obligados a hacer ajustes presupuestarios para, en un primer momento, reducir el déficit primario (gastos corrientes del estado sin contar los intereses de la deuda acumulada) y, a medio plazo, alcanzar superávits fiscales primarios.

Los mencionados ajustes pasan por la adopción de políticas fiscales austeras que aglutinen una reducción del gasto público y aumento de los ingresos. Como hemos explicado que la fuente de ingresos más importante son los impuestos, nos vamos a centrar en ellos de cara a realizar este análisis para valorar cuáles podrían ser las modificaciones más acordes a la coyuntura actual. Dentro de los impuestos los que mayor impacto tienen son el IRPF, IVA e IS (además de las cotizaciones sociales), por lo que son estos los que centrarán nuestra atención, aun siendo conocedores de la gran cantidad de impuestos que aportan ingresos relativamente residuales.

No obstante, hay que tener en cuenta dos ideas. Por un lado, como hemos señalado en el epígrafe 3.2.2 en el que nos referimos al esfuerzo fiscal, España es uno de los países de la UE en el que los ciudadanos acusan en mayor medida la carga fiscal (concretamente es el quinto país con mayor esfuerzo fiscal), a pesar de que la presión fiscal sea comparativamente baja. En segundo lugar, tenemos presente el objetivo del gobierno, que no es otro que la armonización de nuestro sistema fiscal con el de los países de la Unión Europea, es decir, alcanzar un porcentaje de presión fiscal similar al promedio (41,1%) y esto pasa por un aumento en la recaudación de impuestos necesariamente.

En cuanto a los **impuestos directos**, López Tello es consciente que España se ubica en una zona intermedia-baja en recaudación respecto al resto de países de la UE, si bien las personas físicas soportan un esfuerzo fiscal mayor (posición 12) que las empresas (posición 17). Teniendo en cuenta la comparativa con el resto de países de nuestro entorno y el contexto negativo de pandemia que nos acontece, parece improbable que se puedan subir

los tipos a las rentas bajas y medias, ya que en ese caso, los efectos perversos sobre la recaudación (en consumo, rentas, etc) serían presumibles.

Lo que parece más discutible es el impacto de la subida de tipos a las rentas más altas. Debemos tener en cuenta que el gobierno ya subió recientemente dos puntos porcentuales el tipo marginal de las rentas del trabajo superiores a 300.000 euros, que ha pasado a gravarse al 47% (Presupuestos Generales del Estado, 2021). En este sentido el fiscalista López Tello elabora un estudio sobre esta problemática, tomando como ejemplo un español que gana 500.000 euros anuales en 2021. Si este contribuyente tributara en Madrid desembolsaría a la Agencia Tributaria la cantidad de 213.000 euros, es decir, el 42,63%; mientras que, si fuese residente en Cataluña, por el mismo salario tributaría un 46,02% (230.000 euros). En las mismas condiciones, un parisino paga un 42,42% de su renta a la administración francesa, un residente en Berlín pagaría un 42,39% y un milanés un 44,28%. En efecto, un catalán de rentas altas paga una diferencia bastante mayor de lo que lo haría un civil en similares condiciones en las principales ciudades europeas, mientras que un madrileño se ubicaría entre el milanés y el berlinés (López Tello, 2021, p.4).

En resumidas cuentas y según este estudio, el IRPF de las rentas más altas se encuentra por encima de otras importantes economías europeas, por lo que consideramos que la estructura de este impuesto no habría que tocarla, al menos al alza.

En cuanto a los **impuestos indirectos**, sí que consideramos posible una reforma del IVA. En este sentido, pensamos que existe un margen extenso para subir los tipos del IVA, especialmente si pretendemos equipararnos al contexto europeo.

Figura 22. Recaudación por impuestos al consumo en 2019 en los Estados Miembros

Columna1	Columna2
PAÍS	%PIB
Hungría	16.2
Grecia	15.3
Finlandia	14.2
Dinamarca	14.1
Letonia	14.1
Estonia	14
Portugal	14
Eslovenia	13.7
Francia	12.3
Eslovaquia	12.2
Italia	12.1
P. Bajos	12.1
Suecia	12.1
Austria	11.7
Lituania	11.6
R.Checa	11.2
Bélgica	11
Alemania	10.4
España	10
Luxemburgo	9.4
Polonia	8.5
Irlanda	6.9

Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

Si atendemos a la tabla, España se encuentra muy por debajo del nivel de recaudación en impuestos al consumo que la media europea, solamente recaudan menos Luxemburgo, Polonia e Irlanda. En término de IVA, España es la vigesimocuarta economía de la Unión Europea en recaudación, únicamente recaudan menos Irlanda, Italia, Rumanía y Luxemburgo.

Ahora bien, ¿qué se puede hacer para aumentar la recaudación en IVA?? Podríamos pensar que el tipo general del impuesto sobre el consumo en España (21%) es inferior al resto. Pero esta hipótesis se desvanece al visualizar los tipos generales del impuesto al consumo del resto de la UE (ver tabla en el Anexo). Es más, el tipo general se encuentra en la media de la UE, e incluso hay países que recaudan más como Francia (12,3% del PIB) y Alemania (10,4%) y que tienen un tipo general inferior al español, del 20% y 19%, respectivamente (ver tabla de tipos en Anexo). Llama la atención el caso danés, ya que un tipo único alto (25%) funciona bastante bien, situándose entre los países que más recaudan por IVA (14,1%).

El problema, sin embargo, no se encuentra en la aplicación de un tipo general particularmente bajo, sino en los tipos reducidos y en las exenciones, es decir en aquellos casos que se da el hecho imponible pero la ley exime a los contribuyentes de sus obligaciones tributarias. Según José Félix Sanz Sanz y Desiderio Romero Jordán de Funcas, se podría mantener los niveles de recaudación actual por IVA con único tipo del 10%. Esto advierte la maraña de exenciones y de bienes clasificados en el tipo reducido del 10% y del superreducido del 4%.

Para darnos cuenta de la magnitud de lo que se está dejando de recaudar por IVA, debemos traer a colación los indicadores analizados en el epígrafe 3.1. sobre la estructura impositiva en España y al que me remito para evitar reiteraciones. De esta manera, el *Policy Gap* representa una media europea alrededor del 15,80 %, mientras que España presenta unos registros bastante mayores, con un 26,97%, únicamente superado por Chipre y muy lejos de los datos de Suecia, con un 11,32%, Alemania (13,35%), Reino Unido (16,47%) y Francia (18,39%). Especialmente llamativos son las estadísticas del *Exemption Gap*, donde España encabeza la lista de países que disfrutan de mayores exenciones con unas pérdidas estimadas del 43.6% (por encima de la media de la UE del 34,2%).

España es el segundo país de la UE que más está dejando de recaudar en IVA por la existencia de exenciones (que principalmente gravan gastos en educación, sanidad y actividades artísticas) y tipos reducidos, solamente superado por Polonia. Según Rallo, la recaudación potencial que supondría la aplicación de un tipo único del 21% que grave todo el consumo privado y la supresión de las exenciones, sería de un 27% adicional, lo que supondría 4% del PIB (entre 40.000 y 50.000 millones de euros). Sin duda, un porcentaje que nos equipararía con la media europea en presión fiscal (Rallo, 2020).

Para compensar esta simplificación generalizada del IVA que proponemos, el estado, al aumentar sus ingresos, podría poner en marcha programas de asistencia a las familias con menos recursos, que serían afectadas en mayor medida (conviene recordar que el IVA es un impuesto proporcional, lo que implica que se paga lo mismo independientemente de la renta). En este sentido, seguir el ejemplo de Dinamarca podría ser una opción, ya que los

hogares daneses que acrediten insuficiencia económica son subvencionados con el popular “cheque infantil”, haciéndose cargo el estado de hasta el 75% de los gastos derivados del cuidado de los niños en la guardería.

Por último, comentar que para recaudar mayor cantidad en impuestos y fortalecer, de esta manera, la sostenibilidad del sistema fiscal creemos conveniente la aprobación de una nueva ley contra el fraude fiscal en la que se simplifiquen los trámites liquidativos de los impuestos a través de programas informáticos. Esto facilitaría la comprensión y burocracia y al mismo tiempo, reduciría la capacidad de evasión fiscal de los fraudulentos.

5. CONCLUSIONES

Si algo ha quedado demostrado a lo largo del presente trabajo es la insostenibilidad del sistema fiscal español actual, es decir, la incapacidad de extraer los recursos necesarios en forma de ingresos, vía impuestos, para financiar el conjunto de gastos públicos que el poder ejecutivo acomete anualmente. Prueba irrefutable de ello es la tendencia deficitaria de la economía española y, en concreto, el hecho de que España no presenta superávit desde 2007, acumulando únicamente tres superávits en lo que va de siglo.

Consecuentemente, el estado se ve forzado a buscar financiación externa, por lo que la deuda pública se ha ido acrecentando, superando el 120% en 2021, lo que supone el doble que en 2010 y casi el cuádruple que en 2007. Dicho lo cual, hemos puesto en duda la sostenibilidad de la deuda soberana española si no se consiguen ajustes presupuestarios y déficits primarios con vistas a alcanzar superávits primarios en el medio plazo. Nos parece complicado revertir la tendencia del déficit y especialmente de manera continuada, teniendo en cuenta la habilidad de los últimos gobiernos, cualquiera que sea la ideología, de gastar más de lo que se ingresa (inclusive durante el período expansivo de 2015-2017, con tasas de crecimiento económico superiores al 3%).

Si bien la presión fiscal presenta unos números que dejan bastante que desear (6% del PIB por debajo de la media de la Unión Europea), el esfuerzo fiscal y la cuña fiscal reflejan de manera más precisa el sacrificio que tienen que hacer los contribuyentes españoles. España se encuentra entre los cinco países de nuestro entorno donde más se acusa el nivel impositivo. En efecto, la posibilidad de elevar la presión fiscal se ve estrangulada por varios condicionantes, entre los que destaca la economía sumergida y la renta per cápita. Las estimaciones apuntan a que se mueve una cantidad de dinero aproximada del 20% del PIB fuera de los dominios de la administración, lo que supone un gran lastre para la economía española. Además, el PIB per cápita de los españoles no es muy sustancioso en comparación con el de nuestros socios europeos, de manera que para subir los impuestos en primer lugar se deberían favorecer las condiciones para aumentar este indicador (por

ejemplo, flexibilizando el mercado laboral). De otra manera, el aumento de la presión fiscal podría tener efectos perniciosos.

Por último, hemos tenido en cuenta la coyuntura económica actual para elaborar una propuesta sensata que haga el sistema fiscal español más sostenible. Observando la tendencia internacional, la imposición indirecta cada vez tiene más peso en los sistemas fiscales. En este sentido, pensamos que España se ha quedado atrasada en recaudación sobre impuestos indirectos, de manera que una revisión de la estructura del IVA y la posible eliminación de beneficios fiscales podría ayudar a equiparar la recaudación de España con la media de la Unión Europea. Proponemos para otras líneas de investigación el impacto social que puede generar la subida del tipo efectivo de un impuesto indirecto y proporcional como el IVA.

6. ANEXOS

Figura 23. Tipo General del IVA en Estados Miembros

País	Tipo General	Tipo reducido	Tipo Superreducido	
Austria	20%	13%	10%	
Bélgica	21%	12%	6%	
Bulgaria	20%	9%		
Croacia	25%	13%	5%	
Chipre	19%	9%	5%	
República Checa	21%	15%	10%	
Dinamarca	25%			
Estonia	20%	9%		
Finlandia	24%	14%	10%	
Francia	20%	10%	5,50%	2,10%
Alemania	19%	7%		
Grecia	24%	13%	6%	
Hungría	27%	18%	5%	
Irlanda	23%	13,50%	9%	4,80%
Italia	22%	10%	5%	4%
Letonia	21%	12%	5%	
Lituania	21%	9%	5%	
Luxemburgo	17%	14%	8%	3%
Malta	18%	7%	5%	
Holanda	21%	9%		
Polonia	23%	8%	5%	
Portugal	23%	13%	6%	
Rumania	19%	9%	5%	
Eslovaquia	20%	10%		
Eslovenia	22%	9,50%		
España	21%	10%	4%	
Suecia	25%	12%	6%	

Fuente: Elaboración propia. Datos OCDE

7. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE 18 de diciembre de 2003).

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE 9 de marzo de 2004).

Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE 15 de abril 1989).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 27/1981, de 20 de julio [<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/27>]. Fecha de la última consulta: 1 de julio de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/769>]. Fecha de la última consulta: 3 de junio de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 221/1992, de 11 de diciembre [<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2108>]. Fecha de la última consulta: 1 de junio de 2021.

3. OBRAS DOCTRINALES

Adnane, A. (2018). *Reforma constitucional y constitución social*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Arteaga Mac Kinney, R., (2010). La justicia fiscal en el marco de la teoría de la justicia como equidad de John Rawls. La tributación ¿carga, obligación o donación? *Dilemata*, (4), 101-115.

Baiges Planas, J., Molinas Sans, C., & Sebastián Gascón, M. (1987). Medición del déficit público en España. *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, (10), 1-32. Obtenida el 15/06/2021 de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/21157/1/8710.pdf>.

Barea Tejeiro, J., (1996). La actividad económico financiera del sector público y su financiación. *Ayer*, (21), 187-204.

Calafat Marzal, C., & Puertas Medina, R. (2020). *Lecciones de Economía Política. Teoría y ejercicios*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Cors Meya, X. (1999). Los principios de justicia tributaria en la LGT. Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. En F. Sainz de Bujanda (ed.), *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma* (pp.99-100). Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

De Vicente de la Casa, F. (2012). Los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad como límite a la concurrencia de tributos. *Crónica Tributaria*, (144), 149-175.

Domínguez Martínez, J. M. (2013). La cuña fiscal del trabajo: noción y cálculo. *eXtoikos*, (11), 95-96.

Feldstein, M. S. (1976). *La Progresividad Óptima en la Imposición sobre la Renta*, Hacienda Pública Española, (71).

Felipe Larraín Bascuñán, F., & Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Buenos Aires: Pearson Education S.A.

Ferreiro Lapatza, J. (2004). *Curso de Derecho Financiero Español*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Fundación FAES, 27-47. Obtenido el 14/06/2021 de https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423222442sostenibilidad-del-sistema-fiscal-espanol.pdf.

Galapero Flores, R. (2020). *Estudio jurídico de los elementos conceptuales del Derecho Tributario*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Gómez Muñoz, W., & Rhenals Monterrosa, R. (2007). Un cálculo del déficit fiscal estructural: análisis y una propuesta metodológica. *Perfil de Coyuntura Económica*, (10), 47-70.

Hoover, H. (2006). Fiscal indicators. *The Economist. Guide to economic indicators*. (6) 71-84.

López del Paso, R. (2012). Evolución de la presión fiscal en España, *eXtoikos*, (7), 91-93.

López del Paso, R. (2013). La economía sumergida en España. *eXtoikos*, (10), 63-66.

Martinón Quintero, R. (2012). Fraude fiscal. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (2), 170-175.

Martos García, J. (2014). *IRPF Dual. Análisis Constitucional e Incongruencias del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Rueda López, N. (2012). Evolución del sistema tributario en España. *eXtoikos* (7), 25-37.

Sainz, J., Sanz, I., & Sanz, J. F. (2012). Sostenibilidad del sistema fiscal español.

Segura Ronquillo, S. C., & Segura Ronquillo, E. A. (2017). Las recaudaciones tributarias y el crecimiento económico. Un análisis a través del pib de Ecuador. *Revista Empresarial*, 11 (44), 33-39.

Trigo Portela, J., & Vázquez Arango, C. (1983). Presión fiscal y tributación por renta de las personas físicas en España: una nota. *Cuadernos de Economía*, 11 (30), 153-177.

4. RECURSOS DE INTERNET

Faes, I. (2021, 10 de mayo). El IVA más ineficiente de Europa: España recaudaría lo mismo con un tipo único del 10%. *El Economista*. Obtenido el 15/06/2021 de <https://www.economista.es/economia/noticias/11203693/05/21/El-IVA-mas-ineficiente-de-Europa-Espana-recaudaria-lo-mismo-con-un-tipo-unico-del-10.html>

Llamas, M. (2020, 1 de octubre). España sufrirá un agujero fiscal histórico de 160.000 millones de euros en 2020. *Libre Mercado*. Obtenido el 15/06/2021 de <https://www.libremercado.com/2020-10-01/espana-deficit-deuda-historico-coronavirus-2020-6664974/>.

López Tello, J. (2021) *¿Alguien quiere parecerse a Europa?* Obtenido el 14/06/2021 <https://media-exp1.licdn.com/dms/document/C4E1FAQFJhi9qHWvRkA/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1621933839009?e=1623891600&v=beta&t=RhlAJ65Fzk9L2DjRGs2lSldx-tmeEGAb6ML053VmcE0>

Rallo, J. R. [juanrallo]. (2020, Julio). ¿Por qué España recauda tan poco por IVA? [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mztuewsojHE>.

Informe anual de recaudación tributaria 2020, Gobierno de España. Obtenido de file:///C:/Users/User/Downloads/Ejercicio_2020.pdf