

**Propuesta de
CCOO para
una reforma
tributaria con
criterios de
progresividad y
redistributivos**

El sistema tributario es un elemento básico de cualquier estructura político-administrativa. Determina los mecanismos de recaudación, progresividad, suficiencia, inversión y gasto público, con especial relevancia en la prestación de servicios públicos básicos.

Tiene un fuerte impacto social, pues posibilita el acceso a servicios públicos de calidad y la construcción de sistemas de protección social frente a diversos tipos de contingencia: la enfermedad, el desempleo, la discapacidad, la vejez... Tiene, también, un impacto positivo sobre la reducción de la desigualdad social y territorial, al promover una redistribución de la riqueza entre diferentes ámbitos. Y tiene, sin duda, un impacto económico sobre el crecimiento y la capacidad de generar empleo.

Porque el sistema fiscal no es sólo qué se recauda sino también cómo se hace. El artículo 31 de la Constitución Española lo define bien: "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".

El sistema tributario es una de las bases esenciales para la redistribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad, así como para garantizar la capacidad de los servicios públicos y la adecuación y suficiencia de las prestaciones. Dicho en otras palabras, no puede haber un estado de bienestar fuerte si la base tributaria es débil.

Además, es importante que los esfuerzos realizados por cada contribuyente estén de acuerdo con sus posibilidades, con sus niveles de renta y de riqueza. Un sistema tributario justo y equitativo en el que contribuye más quien más tiene, algo que se consigue fundamentalmente a través de los impuestos directos, aquellos que se aplican sobre la posesión de un patrimonio o la obtención de una renta.

Necesitamos un sistema fiscal, justo, progresivo y suficiente para hacer frente a los retos que tenemos que abordar, en relación con un nuevo modelo productivo, la provisión adecuada de servicios públicos y sistemas de protección social cuya demanda es creciente, la transición tecnológica ligada al imparable proceso de digitalización, la transición justa en relación con el cambio climático, la necesaria inversión en infraestructuras que refuercen la cohesión social y territorial son prioridades que no pueden esperar más en un extremadamente difícil contexto de crisis sanitaria, social y económica.

Así, la última estimación del Gobierno de Navarra sobre pérdida de recaudación por efecto del COVID - 19, es de 531 millones de euros, muy superior a la caída experimentada durante la anterior crisis. Por otra parte, y aún sin contar con datos, previsiblemente los gastos se incrementen por el apoyo a las personas que se van a encontrar en una situación vulnerable, a las PYMES para que mantengan la actividad y el empleo, a las personas que desarrollan un trabajo autónomo, etc.



PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

Un sistema fiscal justo y eficiente tiene que estar basado en los siguientes principios básicos:

- **Universalidad**, que todas las personas contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, tal y como se recoge en el artículo 31 de la Constitución. Un principio que se ve erosionado por la evasión, la elusión fiscal, y el fraude.
- **Igualdad**, de tal manera que situaciones económicas iguales conlleven una imposición fiscal igual.
- **Progresividad**, de tal forma que a mayor capacidad económica haya una mayor contribución tributaria. En este sentido, la estructura del sistema tributario con un mayor o menor peso de los impuestos directos frente a los indirectos es determinante.
- **Equidad** en la asignación de los recursos públicos. Garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas, sin discriminaciones ni arbitrariedades, es el objetivo fundamental.
- **Eficiencia y economía** en la programación y ejecución del gasto público, utilizando de manera efectiva y en el momento preciso los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas.
- **Suficiencia**. El sistema tributario es esencial para garantizar los recursos necesarios para financiar los servicios públicos, la protección social, las inversiones públicas y la capacidad de las Administraciones Públicas para contribuir a dinamizar la economía y aumentar su capacidad de crecimiento.

- **Responsabilidad** personal y corporativa, cumpliendo con las obligaciones tributarias en los plazos previstos y con la intensidad de contribución establecida en cada caso. La lucha contra el fraude y la evasión deben ser objeto de atención especial.
- **Corresponsabilidad** entre los diferentes niveles de gobierno – central, autonómicos y locales –, con un papel definido de forma correcta y equilibrada.

Estos principios deben servir para conseguir los siguientes objetivos:

- Contar con los **recursos suficientes** para el desarrollo social y económico con mayores grados de igualdad.
- Unos **potentes servicios públicos** capaces de responder a las necesidades en sanidad, educación, atención a las personas mayores y/o con dependencia, y protección de los colectivos más vulnerables.
- Unas **prestaciones sociales adecuadas** para responder ante diferentes contingencias: incapacidad, desempleo, jubilación, ...
- **Apoyo a las empresas y a los trabajadores autónomos** para conseguir el mantenimiento de su actividad económica y del empleo.
- Además, deben contribuir a mejorar la **inversión pública**, la investigación, el desarrollo y la innovación, elementos cruciales para un modelo productivo basado en el valor añadido y en la calidad del empleo.

RAZONES PARA UNA REFORMA

Hay motivos que explican la necesidad de una reforma fiscal. Por un lado, porque nuestra menor contribución fiscal en relación con la media de la UE indica que hay margen para la mejora de los ingresos; una mejora imprescindible para responder adecuadamente a las necesidades de los servicios públicos, la suficiencia de las prestaciones sociales y el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas para la salida de la crisis con mantenimiento del empleo. Además, la puesta en marcha de las medidas imprescindibles para combatir el fraude fiscal y evitar la erosión de las bases fiscales requiere un nuevo impulso.

La reforma fiscal debería reequilibrar la estructura del sistema tributario, haciéndolo más progresivo. La redistribución de la renta no solo se produce al decidir el destino de los gastos sino a partir del propio diseño de los impuestos, de la distribución de esfuerzos entre los contribuyentes. Todo ello ha hecho que hayamos confiado, casi en exclusiva, en la capacidad de crecimiento económico para contar con un incremento de la recaudación.

Esta permanente reivindicación de un sistema tributario más justo y equitativo se ve hoy acentuada por el incremento de la desigualdad que se ha producido en el seno de la sociedad española. A la crisis económica le ha acompañado una crisis de igualdad que aún está sin resolver y que se unen a la nueva crisis sanitaria-social-económica.

El cumplimiento de la Estrategia Europa 2020 y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales exigen un esfuerzo especial, difícilmente posible con el sistema tributario actual, insuficiente y cada vez más regresivo. Conseguir que el 74% de las personas de 20 a 64 años estén empleadas, aumentar la inversión en I+D hasta el 3% del PIB; cumplir los objetivos respecto al cambio; reducir la tasa de abandono escolar temprano por debajo del 15% e incrementar hasta al menos el 44% de las personas entre 30 y 34 años que completan los estudios de nivel terciario; y luchar contra la pobreza y la exclusión social, son objetivos de la Estrategia europea que requieren medios.

Son, en definitiva, estrategias europeas que comprometen a España en su conjunto al tiempo que acentúan las necesidades en materia de protección social, inversión pública y mejora de los servicios públicos.

Por otro lado, la estructura fiscal actual está basada en unos pocos impuestos y está desequilibrada hacia un

mayor peso de los impuestos indirectos, de tal forma que quienes menos tienen están aportando más recursos en términos relativos.

Pero también dentro de los impuestos directos se encuentran grandes desequilibrios. Destacando por su importancia el IRPF, que con 1.539 millones y el 77% del total de los impuestos directos quintuplica al de Sociedades, con una previsión de 307 millones.

Aunque también hay diferencias notables, dentro del IRPF, entre los rendimientos del trabajo y los del capital. Por rendimientos del trabajo se esperaba recaudar, en 2020, 1.381 millones, casi el 90% de todo el IRPF. Por rendimientos del capital, Hacienda pensaba ingresar únicamente 91 millones.

La recaudación por el Impuesto de Sociedades no termina de arrancar. Con este impuesto tenemos un problema. Se discute mucho sobre su tipo nominal cuando la realidad es que su tipo general del 28% (menos de lo que aportan bastantes trabajadores y trabajadoras) no lo paga casi nadie. Diversos estudios establecen en el 10% la imposición real, siendo las pequeñas y medianas empresas las que más tributan, con una media del 15% mientras las grandes aportan muy poco.

Entre los impuestos indirectos destacan el IVA, con la previsión de ingresar 1.334 millones, y los Impuestos Especiales, que recaudarían 560 millones.

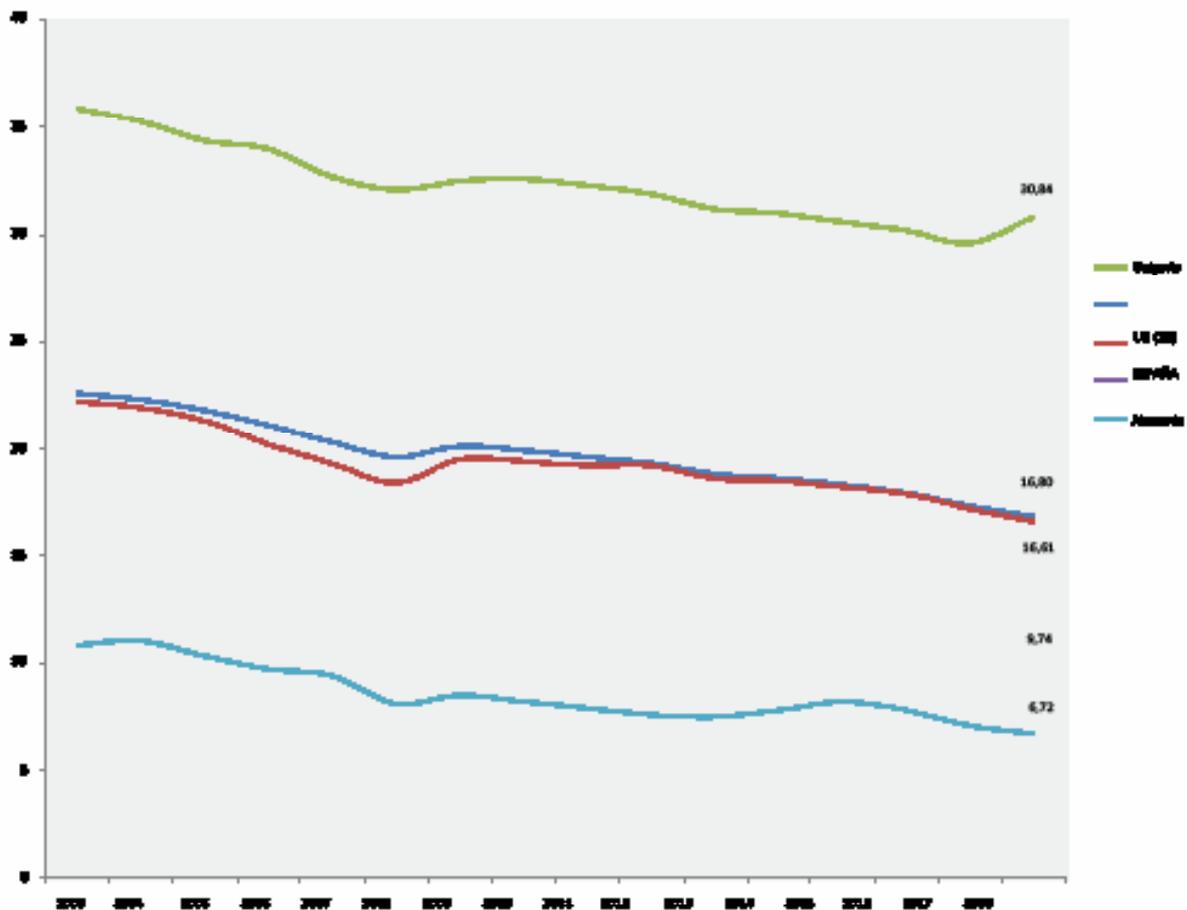
Así, entre los rendimientos del trabajo (IRPF), IVA, e Impuestos Especiales suman 3.276 millones que en su mayor parte los pagan la clase trabajadora. Podríamos afirmar que el 84% de todos los impuestos los aportan las rentas del trabajo (incluyendo pensiones o prestaciones por desempleo) que apenas suman la mitad de la riqueza que se genera cada año. Es, pues, la ciudadanía de a pie la que mantiene la mayor parte del presupuesto y, por tanto, de los servicios públicos, de las infraestructuras, de las inversiones, etc.

“Nuestra menor contribución fiscal en relación con la media de la UE indica que hay margen para mejorar los ingresos, los servicios públicos, las prestaciones sociales y el apoyo a las PYME para salir de la crisis manteniendo el empleo”

FRAUDE FISCAL

A nivel del Estado, la economía sumergida ha alcanzado valores relativos elevados a lo largo de muchos años, demasiados. Una economía sumergida definida por la producción de bienes y servicios legales que se ocultan deliberadamente a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos sobre la renta, el valor añadido u otros; evitar el pago de las contribuciones a la Seguridad Social; evitar el cumplimiento de estándares legales del mercado de trabajo, como el salario mínimo, el límite de horas de trabajo o las medidas de salud laboral y seguridad en el trabajo; o para evitar el cumplimiento de ciertas obligaciones administrativas.

Como puede observarse en el gráfico, España se mueve en la media del conjunto de la Unión Europea, pero todavía con valores que suponían el 16,6% del PIB en 2018, aunque con una tendencia descendente. Traducido, cerca de doscientos mil millones de euros están en la economía sumergida y, por tanto, sin aportar los correspondientes impuestos. Todo ello socava las bases de la legitimación social del sistema e influye muy negativamente en la percepción social del sistema tributario.



Por lo que respecta a Navarra, el **Plan de lucha contra el fraude fiscal 2016–2019**, elaborado por el Gobierno de Navarra recogía lo siguiente:

“El fraude fiscal constituye una de las modalidades de la economía sumergida. Las consecuencias económicas y sociales que supone su existencia y el grado de insolidaridad que conlleva ha provocado que todas las Administraciones Públicas se planteen medidas que puedan ayudar a reducir sus efectos y a reprimir a quienes realizan este tipo de actuaciones.

Son evidentes las dificultades existentes para cuantificar con precisión el volumen de la economía sumergida. La mayoría de estudios realizados a nivel estatal llevan a sospechar que puede situarse dentro de un margen de entre el 15 y el 20 % del Producto Interior Bruto. En ese porcentaje ha de tenerse en cuenta que se suele incluir no sólo el fraude fiscal sino también otras consecuencias de la economía sumergida como por ejemplo el fraude a la Seguridad Social, que comparte una parte muy importante del total estimado.

En el siguiente cuadro se expresa la evolución del PIB en Navarra desde el año 2011 y la posible cuantificación del importe de la economía sumergida aplicando los porcentajes del 15%, y del 20%.

	PIB (MILL. €)	15%	20%
2011	18.818	2.823	3.764
2012	18.380	2.757	3.676
2013	18.076	2.711	3.615
2014	18.284	2.743	3.657
2015	18.817	2.823	3.763

Los posibles ingresos fiscales no declarados ni satisfechos ascenderían a los siguientes importes:

	PIB (mill. €)	Recaudación líquida (mill. €)	Rec. Líquida 15% no declarada	Rec. Líquida 20% no declarada
2011	18.818	2.987	448	597
2012	18.380	2.546	382	509
2013	18.076	2.251	338	450
2014	18.284	2.289	343	458
2015	18.817	2.387	358	477

Si tomáramos la hipótesis del 15%, superarían los 300 millones de euros anuales. Con esa cantidad se hubiera financiado todo el presupuesto dedicado en 2015 a políticas sociales. Por otro lado si lo comparamos con los resultados de lucha contra el fraude que vienen siendo de unos 140 millones al año, cabe concluir que hay un margen importante para seguir invirtiendo recursos en esta tarea.

No deja de ser significativo el posible aumento de recaudación que se podría obtener si se contase con la estructura, medios personales, materiales, y el total apoyo institucional y social con que debería contar.

Desde hace pocos meses contamos con un estudio elaborado por la UPNA sobre fraude fiscal y economía sumergida, realizado a instancias del Gobierno de Navarra.

En este estudio se aportan algunos datos de gran trascendencia que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar un nuevo plan de lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida, así como para establecer las necesarias medidas correctoras en el ámbito de la normativa fiscal y de la actividad inspectora. Aunque el estudio resulte incompleto al no abordar la estimación del fraude fiscal existente en alguno de los impuestos más importantes como el de sociedades, o los impuestos especiales, ni tampoco en otros de menor cuantía pero de relevancia social como patrimonio o sucesiones. Esperamos que esta carencia se corrija a la mayor

brevedad posible.

Según el estudio de la UPNA sobre la estimación de la economía sumergida y diagnóstico del fraude fiscal en Navarra en el periodo 2006–2016:

Las estimaciones promedio de la economía sumergida para los años posteriores al estallido de la Gran Recesión, todas las estimaciones apuntan a que se ha producido un descenso muy pronunciado, hasta alcanzar el 10.4% en 2016, que es el último dato del que disponemos.

Para el año 2016 estimamos una pérdida de recaudación de aproximadamente 541 millones de euros. Este resultado implica que, para el mismo nivel de servicios públicos recibidos, cada habitante navarro actualmente estaría pagando unos 848 euros de más al año en impuestos y cotizaciones de lo que le correspondería en una situación de justicia fiscal, en la que ningún agente económico operase en el sector oculto.

La estimación de fraude en IVA, en el periodo 2008–2016, es del 38% de media. Y una pérdida de recaudación en IVA, que oscilaría entre los 388 millones de euros en 2011 y los 896 millones de euros de 2016, cotas mínima y máxima, respectivamente. Una estimación de la pérdida de recaudación anual media para el periodo 2008–2016 da un valor de 662 millones de euros anuales.

En relación al fraude en IRPF, el estudio aborda el fraude tanto en el conjunto del impuesto, como el fraude sólo para las rentas del trabajo. Respecto al fraude en el conjunto del IRPF, los resultados muestran que las estimaciones para Navarra estarían en torno al 25% de fraude en IRPF.

Por último, el índice de fraude para las rentas del trabajo sería inferior. Con esto se puede deducir que el fraude en rentas procedentes del trabajo por cuenta propia sería más elevado que el del trabajo por cuenta ajena, y estaría aumentando desde 2008.

Así pues los datos más destacables serían los siguientes: la media de fraude en IVA, entre 2008 y 2016 es de más de 662 millones. Pero en 2016, último dato que se presenta, alcanzó casi los 900 millones.

El índice de fraude en IRPF supera el 25%. Pero en la

parte que corresponde a los rendimientos de trabajo se queda en el 15%. Luego el correspondiente a los rendimientos del capital es estratosférico.

El peso promedio de la economía sumergida entre 1986 y 2016 se ha situado entre el 12,3% y el 15,3%, aunque algunos estudios anteriores hablaban del 20%.

Evidentemente el efecto de la economía sumergida en la recaudación ha sido negativo. Estima una pérdida acumulada, entre 2008 y 2016, de 5.741 millones, 638 millones de media anual.

Es decir, si sumamos el fraude del IVA, del IRPF (sobre todo en rendimientos del capital), las estimaciones de fraude en el resto de impuestos no analizados, y la economía sumergida, podríamos decir que la pérdida de recaudación anual para la Hacienda Foral superaría los 2.000 millones.

PROPUESTAS

De todo lo anterior puede concluirse como primera propuesta la necesidad de acometer una profunda reforma fiscal, con criterios de progresividad y redistributivos, que se marque como objetivo **alcanzar los niveles de ingresos y gastos de la media de la Eurozona.**

Para ello, es fundamental combatir el **fraude fiscal**: aumentar los recursos humanos (concentrados en efectivos de carácter operativo: técnicos, agentes y auxiliares en áreas de inspección, gestión y recaudación) de la Hacienda Tributaria; extender el pago a través de medios electrónicos; evaluar la funcionalidad del diseño de las figuras tributarias en relación con la lucha contra el fraude; endurecer el delito fiscal y el régimen sancionador; modificar la normativa para evitar impagos a Hacienda; elaborar un nuevo plan plurianual de lucha contra el fraude; agilizar el cobro de deudas pendientes.

Este aspecto es clave para impulsar no solo una mayor recaudación sino, y fundamentalmente, una más amplia cultura fiscal, mejorando el conocimiento y la valoración del sistema tributario en su integridad, teniendo en cuenta tanto

los ingresos como los gastos públicos dirigidos a mejorar la calidad de vida del conjunto de la población. Una cultura fiscal que requiere campañas de información y sensibilización para el contribuyente; conocer el destino de los impuestos y los controles para garantizar un gasto público eficaz y riguroso; y aumentar el reproche social al fraude y la elusión fiscal.

Hacienda Tributaria debería desplazar su lupa de los contribuyentes con nóminas, autónomos y pequeñas empresas, a las medianas y grandes empresas y fortunas.

Por su parte, el estudio citado de la UPNA recogía las siguientes propuestas, que compartimos:

Medidas educativas e informativas.

Medidas para mejorar la cuantificación de la economía sumergida y el fraude: Incorporar la información procedente de la inspección fiscal, así como la actualización periódica de estimaciones del fraude. Sería deseable calcular de manera oficial y anualmente la brecha fiscal para el IRPF,

el Impuesto de Sociedades, el IVA, el Impuesto de Patrimonio, etc.

Medidas sobre el diseño de los impuestos: Una simplificación en los impuestos y los tratamientos especiales tiene un efecto positivo en la recaudación.

Medidas de control en las transacciones económicas.

Medidas sobre el personal dedicado a funciones de inspección y comprobación: Aumentar el número de personas especialistas en big data, dadas las posibilidades de proporcionar el desarrollo de las nuevas tecnologías. Por otro lado, sería deseable la implantación de un Observatorio contra el fraude que se actualizara periódicamente la estimación del fraude en Navarra de los principales impuestos.

Por otro lado, el IRPF, el IVA, el impuesto de sociedades y los impuestos especiales son los impuestos relevantes en nuestra estructura fiscal. La reforma fiscal debería incidir tanto en la modificación de esta estructura, en aras de conseguir una mayor progresividad en el sistema tributario, como en modificaciones concretas referidas a cada uno de los impuestos referidos.

En el Impuesto sobre la renta IRPF:

- Aumentar la recaudación derivada de los rendimientos del capital, hasta alcanzar su tributación a la de los rendimientos del trabajo.
- Revisar las aportaciones a instrumentos de previsión social complementaria.

- Eliminar el método de estimación objetiva por módulos de la declaración de rendimientos de actividades económicas.
- Incrementar la progresividad del impuesto aumentando el número de escalones de renta y su tipo.

En el Impuesto de Sociedades:

- Limitar la posibilidad de compensar pérdidas con beneficios futuros o descontar deducciones fuera del ejercicio.
- Establecer una tributación mínima del 15% sobre beneficios, que garantice un determinado nivel de ingresos y que obligue a las empresas a tener una contribución mínima.
- Revisar y recortar las deducciones, exenciones y correcciones que han aumentado la complejidad del impuesto, y aproximar el tipo efectivo al nominal, evitando que la mayor carga fiscal recaiga sobre las pymes.
- Eliminar toda posibilidad de tributación por este impuesto de personas físicas, así como de atribución de gastos personales a través de estructuras societarias.

“Es necesario acometer una profunda reforma fiscal, con criterios de progresividad y redistributivos, que se marque como objetivo alcanzar los niveles de ingresos y gastos de la media de la Eurozona; así como combatir el fraude fiscal”

Contigo
DÍA A DÍA
Zurekin egunero



📍 Avda. Zaragoza 12, Pamplona

☎ 948 24 42 00

✉ navarra@navarra.ccoo.es