

La Fiscalidad en la Comunidad de Madrid.

Jornada sobre Pobreza, Desigualdad y Fiscalidad en la Comunidad de Madrid

Hace tan solo dos semanas que el Fondo Monetario Internacional publicaba su Informe-Monitor Fiscal correspondiente al mes de octubre, en el que se señala que: *Aunque cierto grado de desigualdad es inevitable en un sistema económico de mercado, la desigualdad excesiva puede erosionar la cohesión social, conducir a la polarización política y, en última instancia, reducir el crecimiento económico.*

En este sentido, y este mismo año, tanto la OCDE, en su informe de marzo sobre la economía española, como la Comisión Europea, en su informe de febrero, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos en España, señalaban como el crecimiento no está siendo inclusivo y conlleva el riesgo de afianzar las desigualdades, incidiendo negativamente en el crecimiento futuro y en la cohesión social. Y así, la Comisión reconocía que la desigualdad en la distribución de la renta aumentó durante la crisis y es una de las más elevadas en la Unión Europea, así como que el impacto global de reducción de las desigualdades que tiene el sistema tributario y de prestaciones —medido por la diferencia entre los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias— se mantuvo por debajo de la media de la UE.

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

A este respecto, resulta muy ilustrativo observar la evolución que en nuestro país ha tenido la escala de gravamen del IRPF, tanto en lo referente al número de tramos, como en lo que afecta a los tipos aplicables. Y así podemos ver como en la primera década desde el nacimiento del Impuesto, que llega casi a finales de los ochenta, los tipos marginales máximos se situaron cerca del 70%, para reducirse en la siguiente en diez puntos, que los situaba en el entorno del 55% y ya a partir del 2.000 van descendiendo hasta el actual 45%, que en Madrid, como consecuencia de la bajada del tramo autonómico, se sitúa en el 43,5%, lo que supone el más bajo de los tipos máximos en España. Sin embargo, en lo referente a los tipos mínimos la tendencia ha sido la de

mantenerlos en el entorno del 20%, tras la primera década en la que se llegaron a situar por debajo del 10%. En la actualidad está en el 19%, también en Madrid.

En cuanto a la evolución en el número de tramos del IRPF, en la primera década llegó a tener más de 30, para descender en la segunda al entorno de los 15 y por último situarse desde aproximadamente el 2.000 en 5, que son los que tiene Madrid, la que menos junto a las dos Castillas y Murcia.

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

En definitiva, tanto por el número de tramos, así como por su marginal máximo, que se aplica a partir de los 53.000 euros -lo que supone también el importe más bajo del último umbral de todas las comunidades autónomas- podemos decir que Madrid es la Comunidad con el IRPF menos progresivo de toda España, incluyendo los regímenes forales.

De acuerdo con lo expuesto y tomando también en consideración los tipos marginales máximos en los Impuestos sobre la renta de los países de la UE, en cuyo ranking España ocupa el puesto 15 y Madrid el 17, sólo por delante de los países menos desarrollados de la Unión, podemos concluir que España y, desde luego, Madrid, tiene un amplio margen para subir los suyos a los perceptores de las mayores rentas, tal y como propone el FMI en su reciente informe al que hemos hecho referencia. Y a este respecto, conviene recordar que el informe Lagares, de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario, de febrero de 2014, señalaba que *la reforma fiscal debería atender a las recomendaciones que se formulan desde Organizaciones internacionales como la UE, la OCDE y el FMI...*

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

Y en este sentido, la OCDE en su informe sobre la economía española, de septiembre de 2014 (en el que, a la vista de la reforma del IRPF y de Sociedades que preparaba el gobierno, señalaban que la reforma fiscal debería llevarse a cabo con prudencia, dado que resulta complicado depender únicamente de los recortes del gasto de cara a la consolidación fiscal y, por tanto, debe actuarse con cierta cautela en la redistribución de la carga impositiva, dado que las pérdidas de ingresos por las rebajas de impuestos podrían ser mayores de lo previsto y los nuevos ingresos podrían ser inferiores a lo

esperado) llegaba incluso más lejos al señalar, ante la reforma del IRPF que el gobierno preparaba, que *podrían impulsarse la igualdad y la neutralidad inversora sometiendo el conjunto de las rentas, tanto del capital —dividendos, plusvalías e intereses— como del trabajo, al mismo tipo marginal del impuesto sobre la renta*. Si bien es cierto que en posteriores informes de la OCDE se ha caído dicha recomendación.

En este sentido, sin embargo, conviene recordar la justificación en la que basaba la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Tributario (conocida como Comisión Lagares) su propuesta de mantener la dualidad del IRPF:

Después de ocho años de existencia de una dualización inicial en el IRPF, la vuelta de este impuesto hacia una estructura sintética podría dañar gravemente los objetivos de eficiencia asignados a la presente reforma (...) Esa vuelta atrás crearía serios conflictos con los mercados, que ya han asimilado y se encuentran cómodos con la fórmula impositiva actual y que vigilan muy de cerca nuestra política fiscal. Por eso, la mejor solución es, sin duda, la de mantener el impuesto como una estructura dual.

Sin comentarios...

(En el informe Lagares, de 460 páginas, sólo hay una referencia, y a pie de página, al artículo 31.1 de nuestra Constitución, que establece los principios que deben inspirar nuestro sistema tributario... capacidad económica, igualdad y progresividad)

Para concluir con estos comentarios sobre el IRPF, y tal y como se desprende de los informes del Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles, de los profesores Julio López Laborda, Carmen Marín y Jorge Onrubia, de FEDEA, y en palabras de este último:

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

Y en ese sentido, y según destacaba también el profesor López Laborda en la presentación del primer informe del Observatorio:

En esta legislatura se ha producido un cambio en la estructura fiscal que da más peso a los impuestos indirectos frente a los directos, por lo cual ha habido una reducción del efecto redistributivo y un aumento de la desigualdad.

Y en el mismo sentido, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, José Luis Escribá, en su comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados el pasado 5 de abril, señalaba que *las reformas impositivas han supuesto una traslación desde la imposición directa a la indirecta, y dentro de la directa, desde las rentas del capital a las rentas del trabajo*.

Como conclusión podríamos decir que, si no se invierte la tendencia, y como señalaban los autores del Observatorio citado en la presentación de su informe, el sistema fiscal se

dirige a la proporcionalidad, de manera que la presión impositiva acabará siendo la misma o muy similar entre todos los tramos de renta.

En este sentido, y según los datos de Eurostat, es significativa la evolución que se viene dando en los últimos años en cuanto al reparto entre imposición directa e indirecta en la recaudación. Así, mientras en el año 2007, antes del inicio de la crisis, la recaudación por impuestos directos era superior en más de tres puntos a la de los indirectos, en 2015 (último dato cerrado de Eurostat) se ha invertido la situación, siendo superior la de los indirectos por 5,2 puntos porcentuales de diferencia:

Año	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotizaciones sociales
2007	34,5%	31,3%	34,2%
2015	29,5%	34,7%	35,9%

Sin embargo, y frente a dicha tendencia de sustitución de imposición directa por indirecta, lo cierto es que los ciudadanos no comparten dichas tesis. Y, de hecho, según el último barómetro fiscal publicado por el CIS, de julio de 2016, los españoles que piensan que los impuestos se deberían recaudar sobre todo con impuestos directos casi triplican a los que son de la opinión contraria. Y, además, esa opinión es mayoritaria entre los ciudadanos, con independencia de su adscripción política. Dato que debería hacer pensar a nuestros representantes políticos antes de continuar con políticas fiscales contrarias a dicha opinión mayoritaria.

Asimismo, y según los resultados del mencionado Barómetro fiscal del CIS, casi el 90% de los ciudadanos (87%) opinan que los impuestos no se pagan justamente, que no pagan más quienes más tienen. Y al mismo tiempo, la mayoría de los ciudadanos se inclina por mejorar los servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos (44,7%) frente a una minoría que prefiere pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos (15,8%).

En relación con dicho interés de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos, por la que estarían dispuestos a pagar más impuestos, cabe recordar los datos de presión fiscal en España y la comparativa con la UE y la Zona euro.

Según los últimos datos de presión fiscal publicados por Eurostat para todos los países de la UE, correspondientes al año 2015, España se encuentra 5,4 puntos por debajo de la media ponderada de los 28 -6,8 puntos si la comparación es con los 19 de la Zona Euro-. De forma que si nos situáramos en dicha media, recaudaríamos 58.000 millones de euros más al año. Estamos más cerca de los países que menos recaudan, como Bulgaria y Rumanía, de los que tan sólo nos separan entre 5 y 6 puntos porcentuales, que de Francia, Dinamarca o Bélgica, en los primeros lugares, y respecto de los que tenemos hasta 13 puntos porcentuales menos de ingresos en función del PIB.

Esta situación se viene produciendo históricamente, de manera que incluso en 2007, que fue el año de mayor recaudación tributaria en España, nos situamos 2 puntos por debajo de la media de la UE, llegando ese diferencial dos años después a alcanzar los 7,8 puntos.

Y también se seguirá produciendo, según los objetivos de ingresos que el gobierno ha incorporado en el Plan Presupuestario para 2018 enviado estos días a Bruselas, en el que se prevé una presión fiscal del 34,7% del PIB para 2017 y del 34,9% para 2018.

Y en cuanto al gasto público, según los datos de Eurostat a cierre de 2015, el gasto público total en España se situó en el 43,8% del PIB frente al 48,8% de media en la UE y el 49,6% de media en la UE a 17. Y según las previsiones incluidas en el Plan Presupuestario para 2018, el año 2017 se cerrará con el 41,2% y el 2018 se reducirá al 40,6%.

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

Las anteriores premisas nos adelantan ya como uno de los principales problemas de nuestro actual sistema tributario es el de la falta de suficiencia para el mantenimiento del Estado de Bienestar o social de derecho, como se contempla en nuestra Constitución. Y siguiendo con el sistema impositivo de la Comunidad de Madrid, veremos cómo no es el IRPF el único impuesto con los tipos más bajos para los contribuyentes de mayor capacidad económica. En lo que se refiere a los tributos cedidos de titularidad estatal, el uso de sus competencias normativas ha ido dirigido a mantener los tipos más bajos en todos los supuestos, así como los mayores beneficios fiscales para esos ciudadanos en mejor situación económica. Y ello, obviando lo establecido por el artículo 31.1 de nuestra Constitución, según el cual todos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica y mediante un sistema justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Y el exponente más claro de esta política fiscal seguida en la Comunidad de Madrid es la actual bonificación del 100% en la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio, que beneficia a un muy reducido porcentaje de madrileños – tan solo un 0,002% han presentado en el año 2016 su declaración de patrimonio, al contar con patrimonios superiores a los dos millones de euros-, lo que desautoriza un argumento que oímos recurrentemente, de que dicha supresión beneficia a la clase media. Y en este sentido cabe recordar que el total de los declarantes del IP suponen menos de un 1% de los del IRPF.

Según la estadística del IP publicada por la AEAT, la base imponible media del IRPF de los declarantes de Patrimonio es de 118.000 euros (340.000 euros los madrileños) y el patrimonio medio declarado de 3 millones (9 millones en el caso de los madrileños)

De los 6.480 contribuyentes más ricos (patrimonio neto individual no exento de más de 6 millones de euros) 3.320 residen en Madrid y, por tanto, no pagan y se ahorran 501,4 millones de euros.

De los 549 superricos (patrimonio neto individual no exento de más de 30 millones de euros) 343 tienen su domicilio en Madrid y no pagan y se ahorran de media 700.000 euros.

De los 796,8 millones anuales que se dejaron de ingresar en Madrid en 2016 por la bonificación, el 99,6% le correspondería pagarlo a 13.804 personas con patrimonio neto no exento de más de 1,5 millones de euros.

Una vez aclarado a quién beneficia la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y, por tanto, enervado uno de los argumentos empleados por los detractores del IP -que afecta a las clases medias-, nos referiremos al resto de argumentos empleados en contra del Impuesto, entre los que está el de la existencia de un gran consenso entre los expertos sobre su rechazo. Este argumento también se debilita a la vista de la falta de acuerdo en la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica sobre la supresión o mantenimiento del Impuesto. Y así, para algunos se ve como un instrumento redistributivo potencialmente importante, señalando el reciente informe de los expertos que, *desde una perspectiva teórica, esta postura se ha visto reforzada recientemente por una serie de estudios que recomiendan la introducción de impuestos sobre el patrimonio como instrumento para luchar contra una excesiva acumulación de la riqueza en manos de una pequeña minoría. También existen argumentos más pragmáticos para el mantenimiento del impuesto como una fuente significativa de ingresos (con una recaudación cercana a los mil millones de euros en años recientes) a la que no se debería renunciar, especialmente en momentos de estrechez presupuestaria como los vividos en los últimos años.*

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

Entre quienes ven con recelo la imposición sobre la propiedad, un importante porcentaje combate frontalmente el IP -que afecta a un porcentaje pequeño de contribuyentes- y, contradictoriamente, no el IBI -que afecta a una mayoría de los mismos.

Por otro lado, el argumento de que el IP se ha suprimido en la mayoría de los países de nuestro entorno parece obviar el hecho de que tal circunstancia está en línea con la tendencia de sustituir imposición directa por indirecta y a gravar más los rendimientos del trabajo que los del capital, que desde hace unos años se viene produciendo, tal y como hemos señalado antes. No obstante, sigue vigente en 6 países de la UE y en 12 de los 34 de la OCDE.

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

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

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

Por último, la bonificación del 100% de la cuota del IP en Madrid desmiente uno de los argumentos empleados reiteradamente por el Ministerio de Hacienda, para justificar la inconstitucional amnistía fiscal del año 2012: Ahora los patrimonios aflorados están pagando impuestos, de manera que ha servido para impulsar el crecimiento de la economía y el empleo al haber más contribuyentes que antes evitaban a la hacienda pública y ahora contribuyen en el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio. No obstante, lo cierto es que según los datos de recaudación, el 40% del total de la amnistía se concentró en Madrid, y por tanto casi la mitad de ese patrimonio aflorado no es cierto que esté tributando por el IP.

Otro de los ejemplos claros de que la política fiscal en la Comunidad de Madrid beneficia a los contribuyentes con mayor capacidad económica es la bonificación del 99% de la cuota para los grupos I y II en el Impuesto sobre sucesiones, que conlleva la práctica desaparición del impuesto en las transmisiones entre familiares directos.

En los últimos meses se ha levantado una gran polvareda mediática en relación con el Impuesto sobre Sucesiones, al que desde determinados sectores se le ha tachado de injusto, utilizándose argumentos que, en su mayoría, no resisten el mínimo contraste, como que suponen una doble tributación o que su “excesiva onerosidad” ha disparado el número de renuncias en los últimos años. No obstante, lo cierto es que, como se señala en el informe de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica, publicado el pasado mes de julio, *se trata de una figura ampliamente respaldada por la literatura hacendística, fundamentalmente con argumentos de*

redistribución y de moderación de la tendencia intergeneracional a la concentración de la riqueza y que existe además en la mayoría de los países de nuestro entorno.

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

Por otra parte, se trata también de un impuesto con una capacidad recaudatoria no desdeñable (en torno a los 2.200 millones de euros en 2014). Por todo ello, la Comisión *no ve razones para derogar el ISD con carácter general o para permitir su supresión en la práctica en ciertas Comunidades y sí para introducir unos niveles mínimos de tributación que impidan que una posible espiral de competencia a la baja termine con la práctica desaparición del tributo, al menos en las transmisiones de riqueza entre familiares directos.*

La Comisión de expertos tuvo su origen en la Conferencia de Presidentes celebrada el pasado mes de febrero, y la misma se conformó con expertos nombrados por cada una de las Comunidades Autónomas y por el Ministerio de Hacienda. Por ello, entendemos que las CCAA deberían tomar nota y atender a esa armonización propuesta, de forma que se establezcan esos niveles mínimos a los que se refieren. Y a este respecto, resulta sorprendente el acuerdo anunciado en la Comunidad de Andalucía, sólo unas semanas después del pronunciamiento de los expertos, para establecer un mínimo exento de un millón de euros por heredero, obviando las recomendaciones de dicha Comisión.

Por último, en cuanto al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Madrid tiene establecidos también los tipos más bajos de todas las Comunidades Autónomas en ambas figuras. Y, además, apenas ha hecho uso de la posibilidad de crear tributos que el artículo 133.2 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas y, de hecho, es la que menos recauda por este concepto de tributos propios.

El panorama fiscal de la Comunidad de Madrid, según lo apuntado, conlleva una menor recaudación que, sin embargo, no es fácil de cuantificar, salvo en el Impuesto sobre Patrimonio en el que la propia estadística publicada por la AEAT nos dice que se han dejado de recaudar, como mínimo, 3.300 millones entre 2012 y 2016.

En definitiva, y teniendo en cuenta que no hay soluciones mágicas y que, o bien subimos la presión fiscal o reducimos el gasto público, dado que sólo podemos gastar lo que recaudamos, podemos concluir que si bajamos los impuestos y pretendemos mantener el mismo o similar nivel de gasto público tendremos que recurrir al endeudamiento. Y así, en el citado periodo de 2012 a 2016 la deuda de la Comunidad de Madrid se ha incrementado en 14.162 millones de euros, lo que supone un 87% respecto al año 2011.

Todos estos datos no sólo reflejan que Madrid recauda poco, sino que además recauda mal, por cuanto configura un sistema tributario alejado de los principios de igualdad, progresividad, capacidad económica y generalidad que según el artículo 31.1 de la Constitución deben inspirarlo.

Para concluir, una petición a nuestros representantes políticos: No utilizéis los impuestos como arma electoral. No transmitáis a los ciudadanos la imagen de que los impuestos son malos y, por tanto, hay que bajarlos por definición. Porque, al margen de ideologías, nuestra Constitución define a España como un Estado social y democrático de derecho y ello conlleva la necesidad de contar con los recursos suficientes para el mantenimiento del mismo, y hacerlo de acuerdo con los citados principios, con el efecto redistributivo que el principio de progresividad contempla.

Madrid, 24 de octubre de 2017

Carlos Cruzado Catalán