

Desigualdad y fiscalidad van de la mano

Teresa Caverio

Responsable de Estudios e Investigaciones de Oxfam Intermón

Recibido: 8 de junio de 2014
Aceptado: 23 de julio de 2014

RESUMEN: Los niveles de desigualdad están creciendo en el mundo y muy especialmente en España. Este país, aun cuando sus posibilidades de crecimiento fueron factibles en los años previos al comienzo de la crisis en 2008, ocupa el primer lugar entre los países de la Unión Europea en lo que se refiere a la desigualdad social. Este meritorio éxito se debe en buena parte a nuestro actual sistema tributario. Un sistema insuficiente y regresivo. Un sistema que ha propiciado que en los últimos años las grandes empresas y las grandes fortunas, algo injusto y paradójico, paguen muchísimo menos que las esforzadas clases medias. Éstas aportaron en el ejercicio fiscal de 2011 el 91,58% de la recaudación total del Estado, aquéllas tan sólo un escuálido 8,42%. Ante tan injusta situación, la autora de este artículo nos ofrece algunas recomendaciones.

PALABRAS CLAVE: aumento de la desigualdad, fiscalidad, fraude institucional, evasión fiscal, pobreza estructural, SICAV, ETVE.

La política fiscal que, en su estricto sentido, abarca tanto la estructura de los ingresos como la distribución del gasto público, está en el corazón del modelo social de un país, ya que influye de manera clave en cómo se distribuye la riqueza, al definir como se financia el Estado (quién paga, dónde y por qué conceptos, y quién no), y en qué se emplea el dinero público (a quiénes favorece el gasto y la inversión en políticas públicas y con qué objetivo). Las finanzas públi-

cas son pues determinantes de la equidad, la solidaridad y, por tanto, la desigualdad de una sociedad en particular.

La equidad implica que cada persona contribuya y reciba del Estado de manera que éste le garantice las mismas oportunidades de progresar y desarrollarse en su vida, independientemente del nivel de ingresos del hogar en el que nace, y de otras características como pueden ser el género, la raza, la

nacionalidad o la religión que profese. Las políticas sociales (la educación, la sanidad, la protección social y el empleo) son la palanca necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades. Por su parte, el sistema tributario es una herramienta no sólo de recaudación sino también de redistribución, y según se oriente puede aumentar las desigualdades o reducirlas. El propio Fondo Monetario Internacional ha reconocido que las sociedades más igualitarias, donde el ingreso se distribuye de manera equitativa, son más estables y sostenibles económicamente. En un contexto de aumento de la desigualdad como el actual, las políticas fiscales toman más relevancia que nunca.

El aumento de la desigualdad

La desigualdad económica mundial es la gran amenaza del siglo XXI, y de no revertir su aumento sin precedentes, puede conducir a un desastre económico y social. Si bien es verdad que la pobreza ha disminuido en las últimas dos décadas, gracias sobre todo al progreso que han experimentado China e India, el crecimiento económico es este periodo ha favorecido sobre todo a las personas más ricas del planeta, y la desigualdad de ingresos ha aumentado en ese periodo y

se ha disparado desde el comienzo de la crisis en 2008.

Tanto en países ricos como en países de renta media y baja, el 10% más rico de la sociedad ha aumentado sus ingresos de manera exponencial en los últimos treinta años, mientras que los ingresos del 40% más pobre de la población han disminuido en el mismo periodo. Hoy, siete de cada diez personas viven en países donde la desigualdad ha aumentado durante dicho periodo. Si miramos a los más ricos entre los ricos, resulta que 85 personas, las 85 más ricas del mundo según la lista Forbes, tienen una riqueza igual a la que comparte la mitad de la población mundial, es decir, a la de 3.600 millones de personas. Es más, la mitad de la renta mundial está en manos del 1% de la población, y la riqueza de este 1%, que asciende a 110 billones de dólares, es 65 veces superior al total de la renta que posee la mitad más pobre de la población mundial.

En muchos países –incluidos China, Indonesia, Pakistán, India y Nigeria–, la participación en la renta nacional del 10% más rico de la población ha aumentado desde los años ochenta, mientras que la del 40% más pobre ha disminuido, aumentando por tanto la desigualdad. En Estados Unidos, el 1% más rico ha acumulado el 95% del cre-

cimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más.

Los actuales niveles de desigualdad son ante todo éticamente inaceptables, pero lo más grave es que además contribuyen al crecimiento de la pobreza y la exclusión social, dañan las posibilidades de recuperación de la economía, lastrando el crecimiento económico y el consumo, e impiden la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de los derechos sociales.

Causas de la desigualdad actual

¿Cómo se explica que el crecimiento económico de las últimas décadas se haya acumulado de esta manera en manos de un porcentaje tan pequeño de la población? Para entenderlo, merece la pena revisar qué ha ocurrido en casi todo el mundo desde los años ochenta en cuatro ámbitos: la desregulación de los mercados financieros internacionales (para favorecer la libre circulación del capital), las bajadas generalizadas de tipos impositivos máximos (para exonerar a las rentas más altas y al capital), la desinversión en políticas sociales (reducción del papel del Estado) y el debilitamiento de los mecanismos de negociación laboral (para abara-

tar el coste del trabajo). Estas medidas se han justificado con los argumentos de que el capital, exento de impuestos y circulando libremente, es invertido de manera productiva y generadora de empleo, y que la intervención del Estado lastra la efectividad de esa inversión. Lejos de cumplirse esta teoría, lo que ha ocurrido es que el capital se ha acumulado de manera obscena en pocas manos, y en el afán por seguir multiplicándose cuando las iniciativas productivas se agotaban, se diseñó el entramado de economía ficticia fuera de la supervisión de cualquier institución estatal que ha desembocado en la gran recesión del siglo XXI. Las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a la crisis económica no han hecho sino ahondar en la misma dirección; de hecho, las personas más ricas en los países donde la crisis ha golpeado con más fuerza, no se han visto afectadas.

Desigualdad y captura política

Nada de esto ha ocurrido por impulso de la naturaleza ni por azar. Los mercados y el capital no son entes abstractos ni tienen vida propia, sino que operan y se rigen por órdenes y decisiones de personas concretas. Y lo que denuncia el informe *Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdad*

económica que desde Oxfam Intermón publicamos el pasado enero de 2014, es precisamente que quienes han defendido las ventajas del liberalismo económico son quienes se han beneficiado del mismo, es decir, las personas más ricas del planeta.

Porque la desigualdad no es sólo el problema de una distribución aberrante del dinero y la riqueza. La acumulación de riqueza corroe las instituciones y los procesos democráticos, de manera que las decisiones políticas en vez de procurar el bienestar de la mayoría, sirven a los intereses de una minoría. Esta intromisión de los intereses económicos en el discurso mediático y en la agenda política perpetúa sus privilegios y redundan en más acumulación de riqueza y mayor desigualdad, perpetuando así la injusticia a lo largo de generaciones.

La penetración que ha tenido nuestro informe demuestra que hemos puesto sobre la mesa los argumentos, el diagnóstico y las soluciones que dibujan una realidad que preocupa profundamente a ciudadanas y ciudadanos de todo el mundo. Una realidad que, destapada de esta manera, resulta muy incómoda no sólo para esa élite que señalamos, sino también para aquellos que defienden las bondades del enriquecimiento

desmesurado en pro de un modelo económico y social elitista.

Frenar el aumento de la desigualdad

No se puede ganar la lucha contra la pobreza si no se ataja el problema de la desigualdad económica. Es posible hacerlo y promover al mismo tiempo el crecimiento económico; hay ejemplos en la historia donde se ha hecho así. Los líderes políticos y económicos mundiales deben poner en marcha las bases para la fiscalidad del siglo XXI, donde la evasión y la elusión fiscal no tengan cabida, se ponga fin a los paraísos fiscales, se acabe con la opacidad y se hagan públicas todas las inversiones, y donde los ricos jamás contribuyan menos que las personas con menos recursos; un futuro donde se garanticen salarios y condiciones dignas para todos los trabajadores, donde los gobiernos inviertan el dinero público en sistemas de salud, educación y protección social universales y calidad, y donde se garantice la igualdad de oportunidades y se refuercen las democracias, que son patrimonio de la ciudadanía.

Frenar la desigualdad hoy es defender la democracia y la justicia social. Para ello, una de las herramientas más eficaces es la po-

lítica fiscal. Un sistema tributario es además de un mecanismo de recaudación, un sistema de redistribución y según se diseñe y aplique, podrá aumentar o reducir las desigualdades. En definitiva, la fiscalidad define el modelo de país y de sociedad, y es una garantía de equidad. Así como no se puede seguir avanzando en la lucha contra la pobreza sin abordar el problema de la desigualdad, tampoco se puede aspirar a reducir la desigualdad sin mirar simultáneamente a las políticas de recaudación y a las de gasto público.

El caso de España: aumento de la desigualdad

Ya antes de la crisis, durante el boom económico de los años noventa y hasta 2005, el crecimiento económico y la mejora salarial que se vivió en España escondía dos tendencias devastadoras:

Una acumulación de la riqueza en manos de las personas más ricas, que se explica por los rendimientos del capital, con un consecuente aumento de la desigualdad, especialmente en los últimos años. Así, en 2007 el 5% más rico ingresaba algo más de 78.000 euros anuales, y el 0,01% (los súper ricos) ingresaban más de 1.800.000 de euros de media anual. La evolución de

ingresos respecto a 1980, muestra cuánto más cobraban los diferentes grupos sociales en 2008 que en 1980. El 90% más pobre de la población ingresaba en 2008 un 60% más que lo que ingresaba en 1980. Pero lo más llamativo es la evolución de los ingresos de los súper ricos, que mientras en 1980 ingresaban al año 74 veces más que el 90% de la población, en 2008 ingresaron 173 veces más; gracias a haber incrementado sus ingresos anuales en ese periodo un 275%.

La persistencia de una pobreza estructural, como prueban los indicadores de pobreza que se mantuvieron estables, sin disminuir, entre 1994 y 2007. Es decir, durante la década dorada, cuando había recursos, no se abordó el problema de la pobreza estructural: ni se consolidó la protección social ni se aumentó la proporción de inversión en gasto social del PIB.

En España, la crisis económica ha puesto de manifiesto las fisuras en las estructuras básicas del Estado del bienestar: unas políticas sociales que no fueron capaces de acabar con la pobreza estructural cuando no había estrecheces económicas, y un sistema tributario que no recauda lo suficiente para reconducir dichas políticas, y que sin embargo potencia (mima) la acumulación de riqueza individual dentro y fuera de nuestras

fronteras. Las medidas adoptadas en España desde 2010 ahondan en esas fisuras y afectan sobre todo a los trabajadores y personas con menos recursos:

- Subidas de impuestos y bajadas de salarios.
- Recortes en educación, sanidad y protección social.
- Erosión de los derechos laborales con precarización del empleo.
- Reducción al mínimo del presupuesto de ayuda oficial al desarrollo, indispensable para articular las políticas de solidaridad hacia quienes están en circunstancias aún más difíciles fuera de nuestras fronteras.

La pobreza y la exclusión social se han disparado en los últimos cuatro años en nuestro país, pero sigue sin cuestionarse que una parte de las fortunas particulares y los beneficios de las grandes empresas (incluidos algunos bancos) continúan engrosando sus cuentas en paraísos fiscales, ni que otra parte de las fortunas se agrupe en formas jurídicas que las exime de sus obligaciones fiscales. Tampoco se han adoptado medidas contundentes para que quienes orquestaron los desmanes que han conducido a la crisis asuman responsabilidades, y

si se ha rescatado con el dinero de todos (ahora deuda pública) a los bancos que los financiaron.

Así, España ocupa ya el primer lugar entre los veintisiete países miembros de la UE con mayor desigualdad social. El coeficiente de Gini (que mide la diferencia de ingresos de un país, siendo el cero la igualdad perfecta y el 100 la desigualdad más absoluta) en España alcanza en 2012 un 35, el nivel más alto desde que hay registros y el más elevado de la UE.

El sistema fiscal en España recauda poco y mal

El sistema tributario español en estos momentos no cumple su misión, pues resulta ineficiente y regresivo. La capacidad recaudatoria del sistema es baja, inferior a la de los países de la Unión Europea y de la OCDE. En 2012, la presión fiscal en España era de 33,6% (es decir, lo que se recaudó equivalía al 33,6% del PIB), siete puntos inferior a la media europea, que es de 40,7%. Y recauda mal, porque el peso de la recaudación recae de manera desproporcionada sobre las clases medias trabajadoras, mientras que las personas con ingresos más elevados y las grandes empresas, a penas pagan impuestos.

¿Cómo se explica esta baja recaudación, si España tiene los tipos marginales impositivos de sociedades, IVA e IRPF entre los más altos? Porque el sistema está plagado de vías de escape para no pagar, no sólo fraudulentas, sino también gracias a un sistema legal de privilegios que favorece sobre todo a las grandes fortunas y empresas, y hace que el grueso de la recaudación recaiga sobre las clases medias. Es decir, aunque los ciudadanos españoles nos enfrentamos a impuestos más elevados que la media de otros países avanzados, se recauda menos porque los poros y grietas del sistema permiten a grandes empresas y fortunas pagar mucho menos.

La presión fiscal en España siempre ha sido inferior a la de la media de los países europeos, pero se desploma con la llegada de la crisis, que afecta sobre todo a la recaudación por IRPF e IVA en los años 2008 y 2009, al frenarse la actividad productiva, caer el consumo y aumentar el paro. Se sumó además la pérdida de recaudación por la bajada o eliminación total del Impuesto sobre Patrimonio en algunas Comunidades Autónomas aprobada en 2008 (que se recuperó temporalmente en 2011 para las declaraciones de 2012 y 2013). Pero la caída en picado de la recaudación desde 2008 hasta

2010 se explica fundamentalmente por el pésimo comportamiento recaudatorio del Impuesto sobre Sociedades, que se desplomó en el año 2008, justamente cuando a las empresas les correspondía haber tributado por los beneficios de 2007, que fueron todavía muy altos pues la crisis aun no había golpeado. Las empresas se beneficiaron primero de la bajada del tipo (del 35% al 30%) en 2006, y sobre todo hicieron uso en 2008 de prácticas que les permitieron acumular bases imponibles negativas (pérdidas compensables), para no pagar impuestos.

Lo cierto es que el sistema fiscal español ofrece una plétora de posibilidades para que aquellos ciudadanos o empresas con elevada capacidad económica prácticamente no paguen impuestos. Las grandes fortunas con frecuencia colocan sus patrimonios en las SICAV (sociedades de inversión de capital variable) lo que les permite tributar sólo al 1% por los beneficios generados de la SICAV, en vez de hacerlo al 52% que les hubiera correspondido por IRPF o al 27% por rendimientos del capital. Algunas fortunas, simplemente se ubican en paraísos fiscales donde no tributan nada.

Por su parte, las grandes empresas deberían tributar por un 30% de sus beneficios, y sin embargo

tributan muy por debajo de lo que deberían (un 3,5% de sus beneficios contables en 2009). Además, pagan mucho menos que las pequeñas y medianas empresas: mientras en 2007 las PYMES aportaron el 66% de todos los ingresos recaudados por Impuesto sobre Sociedades, en 2011 aportaron el 76%; por su parte, las grandes empresas pasaron de aportar el 33% de todos los impuestos por sociedades en 2007, a tan sólo el 24% en 2012. Dicho de otro modo, las grandes empresas generaron en 2011 el 60% de los beneficios totales del sector empresarial en España, y sólo aportaron el 24% de la recaudación total por el Impuesto sobre Sociedades. Que las grandes empresas tributen tan poco se debe al abanico de beneficios fiscales (exenciones, exoneraciones, deducciones) disponibles: en 2011, el 80% de todos los beneficios fiscales, 22.687 millones de euros, correspondió a las grandes empresas, las mismas que ese mismo año contribuyeron con tan sólo 3.012 millones de euros por Impuesto sobre Sociedades, es decir, menos de 7,5 veces la cantidad «perdonada» por beneficios fiscales. Mención aparte merecen también las multinacionales extranjeras, que si se registran en España como ETVE (Empresa de Tenencia de Valores Extranjeros) no pagan impuestos los capitales ni a la entrada ni a la salida de España

por sus beneficios en el extranjero, pero sí podrían recibir ayudas y rebajas fiscales en España por las pérdidas declaradas.

Además, España tiene un grave problema de fraude fiscal. Se estima que puede rondar los 59.500 millones de euros anuales, de los cuales, el 72% corresponde al fraude de fortunas y grandes empresas.

En conclusión, en España se recauda de tal manera que el grueso de las contribuciones proviene principalmente de la clase media asalariada, vía cotizaciones a la seguridad social, IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) por las rentas del trabajo, IVA e impuestos especiales (sobre la gasolina, el tabaco, el alcohol), impuestos que han subido desde 2008.

Mientras las personas físicas aportaron el 91,58% de la recaudación total del Estado en 2011 mediante el pago del IVA, los impuestos especiales y el IRPF, las empresas tan sólo contribuyeron al 8,42% de la recaudación (antes de la crisis aportaban alrededor del 20% de la recaudación total). Y de éstas, las grandes empresas aportaron un 1,98% de la recaudación total (el 6,44% provino de empresas no-grupo y PYMES). Es decir, las familias aportaron cuarenta y seis

veces más que las grandes empresas a la recaudación de 2011

Algunas recomendaciones

Para poner freno al aumento de la desigualdad y de la pobreza, desde Oxfam Intermón proponemos una serie de medidas, entre ellas.

1. *Blindar los derechos sociales*

- Garantizar el derecho a una educación y una sanidad públicas, universales y de calidad; un sistema de garantía de ingresos mínimos; el derecho al amparo y asistencia; el derecho a una vivienda digna y el derecho al empleo.
- Cumplir los compromisos contraídos en la lucha contra la pobreza en el mundo, mediante una política de cooperación fuerte y bien financiada.
- Garantizar la coherencia de políticas con estos principios y asignar las prioridades del gasto consecuentemente.

2. *Aumentar la capacidad recaudatoria para financiar las políticas sociales*

- Recuperar la capacidad recaudatoria para financiar las políti-

cas sociales, pero de forma que el peso de la carga impositiva recaiga sobre todos, empresas e individuos, en función de su capacidad y de su actividad económica real.

- Aumentar la presión fiscal efectiva que pagan las personas más ricas y las grandes empresas.
- Eliminar aquellos tratamientos privilegiados a los que tan sólo se pueden acoger unos pocos, y poner fin al fraude fiscal

3. *Recaudar de manera justa, con progresividad y equidad*

- Reformar en profundidad el Impuesto sobre Sociedades para acercar el tipo efectivo al tipo nominal (sin reducir éste, no a la inversa), mantener solo las deducciones y exenciones que generen valor real (como a la creación de empleo digno o dinamización de la actividad económica) y eliminar la figura de las ETVE (Empresas de Tenencia de Valores), que convierten a España en un verdadero paraíso fiscal.
- Gravar más a los que más tienen y romper los privilegios: revisar la conformación y ventajas de las SICAV, además de devolver a los servicios de inspección de Hacienda la competencia de

control y supervisión. Reformar la tributación de las rentas de capital y hacerla homogénea y equitativa con el gravamen de las rentas salariales. Gravar la acumulación de riqueza: revisar el impuesto sobre el Patrimonio y recuperar el impuesto sobre las grandes fortunas, además de revisar y armonizar los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones. Ampliar el diseño de la Tasa sobre las Transacciones Financieras (TTF) y garantizar el destino social de los fondos que genere.

- Proteger el esfuerzo fiscal de los que menos tienen: Evitar una mayor presión sobre la imposición indirecta (el IVA) y realizar un análisis racional de los tipos más reducidos para evitar un diseño regresivo, o supondría un grave perjuicio en la renta disponible del ciudadano medio y de los más vulnerables. Blindar las cotizaciones a la Seguridad Social que son básicas para la sostenibilidad de la protección social en España.

4. «Tolerancia cero» con la evasión y elusión fiscal

Por su enorme potencial recaudatorio además de un efecto fundamental en la recuperación de los

principios de equidad y en la confianza de los ciudadanos.

- Dentro del Estado español, incrementar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el fraude, en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y de manera coordinada con la inspección de la Seguridad Social. Para paliar la economía sumergida, adoptar medidas dirigidas a la simplificación del cumplimiento. Exigir ejemplaridad a todos los cargos públicos tanto en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como en el buen uso de los recursos públicos. Garantizar una participación ciudadana activa y efectiva en la política fiscal mediante la transparencia en la información y el acceso al proceso de toma de decisiones y a la rendición de cuentas.
- En el ámbito internacional, apoyar la reforma del sistema fiscal internacional, dentro del proceso BEPS lanzado por la OCDE bajo mandato del G20; crear una lista negra europea de paraísos fiscales con carácter vinculante; reforzar la cooperación entre administraciones tributarias, para evitar que se bloquee el acceso y rastreo de información de actividades ubicadas en paraísos fiscales. Poner fin a las

- «empresas pantalla» mediante registros públicos sobre los titulares reales de las empresas. Mejorar la transparencia sobre la información financiera de las grandes empresas, especialmente las multinacionales.
5. *Fortalecer la calidad democrática*
- Garantizar el acceso y la calidad de la información hacia la ciudadanía, con una ley específica de acceso a la información que reconozca este derecho a saber como un derecho fundamental.
 - Fomentar una democracia participativa en la que la consulta a la ciudadanía sobre decisiones importantes que afectan a sus derechos económicos y sociales, sea un ejercicio habitual.
 - Garantizar la independencia y el buen funcionamiento de los entes supervisores y reguladores del Estado.
 - Garantizar el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas.
 - Recuperar como espacio de diálogo y de rendición de cuentas ante la ciudadanía el Congreso de los Diputados y otras instituciones representativas.
 - Promover un sector financiero transparente y que cumpla con el fin social de dar acceso al crédito a la ciudadanía Una banca al servicio de la sociedad.
 - Combatir con más firmeza la corrupción, y evitar la impunidad de los delitos que resultan en graves perjuicios para los derechos sociales. ■