

GRADO EN ECONOMÍA

Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica

Curso Académico 2023/2024

Trabajo Fin de Grado:

LAS POLÍTICAS FISCALES Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

**PROPUESTAS FISCALES PARA EL SISTEMA TRIBUTARIO DE
BIZKAIA**

Alumna: Ane Díez Olaizola

Directora: Dra. Alaitz Artabe Echevarría

En Bilbao, a 18 de junio de 2024

Resumen

El presente Trabajo de Fin de Grado trata de analizar el impacto que podría tener la política fiscal sobre la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta. La desigualdad tiene un impacto tanto en la economía, la sociedad, la política y la humanidad a nivel nacional e internacional, y el objetivo de este estudio es analizar la fiscalidad como una herramienta clave para abordarlo, destacando el uso de la progresividad en el sistema tributario para ello. Además, este trabajo se enfoca en Bizkaia y en una posibilidad de transformación de su sistema fiscal mediante posibles propuestas con tal de maximizar la progresividad, y, por ende, fomentar la equidad en la distribución de la renta en la sociedad vizcaína después de la reforma.

Palabras clave:

Desigualdad, distribución de la renta, propuesta fiscal, progresividad, sistema tributario, Bizkaia, equidad.

Abstract

This Final Degree Project aims to analyse the impact that fiscal policy could have on reducing inequality in income distribution. Inequality has an impact on the economy, society, politics, and humanity both nationally and internationally, and the aim of this study is to analyse taxation as a key tool to address it, highlighting the use of progressivity in the tax system to do so. Furthermore, this paper focuses on Bizkaia and on the possibility of transforming its tax system by means of possible proposals to maximise progressivity, and thus promote equity in the distribution of income in Bizkaia's society after the reform.

Key words:

Inequality, income distribution, tax proposal, progressivity, tax system, Bizkaia, equity.

ÍNDICE

1. Introducción	1
1.1. Metodología	1
1.2. Objetivos	1
2. La desigualdad en la distribución de la renta	2
2.1. Concepto de desigualdad	2
2.2. Distribución de la riqueza en España	2
2.3. Consecuencias de la dispar desigualdad en la distribución de rentas	4
2.4. Comparación de la desigualdad en España frente a países europeos	5
3. La fiscalidad como herramienta para reducir la desigualdad económica	7
3.1. Impuestos	7
3.1.1. Tipos de impuestos	8
3.2. La progresividad en el sistema fiscal	8
3.2.1. Marco teórico de la progresividad en un impuesto	9
3.2.2. La importancia de aumentar la progresividad en el sistema impositivo	9
3.2.3. Vías para conseguir un sistema tributario progresivo	10
4. Sistema tributario de Bizkaia	13
4.1. El concierto económico	13
4.2. Estructura del sistema fiscal de Bizkaia	14
4.3. Impuestos progresivos, proporcionales y regresivos en Bizkaia	15
4.4. Análisis de la recaudación	17
5. Propuesta de reforma fiscal para la Diputación Foral de Bizkaia	20
5.1. Justificación de necesidad de una reforma fiscal	20
5.2. Propositiones de modificación para conseguir un sistema tributario más progresivo	22
5.2.1. Subir los impuestos directos a los ricos	22
5.2.2. Eliminar o rebajar ciertos gastos fiscales	31
5.2.3. Mejorar el control tributario	35
6. Conclusiones	39
7. Fuentes de información y bibliografía	42
7.1. Bibliografía	42
7.2. Normativa	44
7.3. Recursos online	44
7.4. Bases de datos	46

1. Introducción

El presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) analiza el papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta. Además, este estudio se centra en el sistema tributario de Bizkaia para proponer propuestas con el propósito de conseguir un resultado más progresivo y equitativo para la sociedad vizcaína tras la reforma.

Para ello, en el primer apartado se expresa el concepto de la desigualdad en la distribución de la renta, dado que no solo trata de una diferencia económica, sino que también acarrea consecuencias en ámbitos sociales, políticos y humanitarios en nuestro país, y a nivel mundial. Después, se analiza la fiscalidad como herramienta para reducir dicha desigualdad, centrándome en los impuestos y como la progresividad del sistema tributario es una de las vías para conseguirlo. Una vez examinados los pasos para instaurar un sistema tributario progresivo, el trabajo se centra en la provincia de Bizkaia y su marco fiscal: el concierto económico, su estructura y recaudación en cada grupo de impuestos. Para finalizar, se proponen algunas modificaciones en la imposición de la Diputación Foral de Bizkaia, orientada a aumentar el nivel de progresividad, y por tanto la equidad en la distribución de la renta de la sociedad vizcaína. Por último, constan las conclusiones más relevantes derivadas de meses de estudio y análisis.

1.1. Metodología

La metodología implementada en este trabajo ha consistido en realizar una investigación documental mediante la indagación, el estudio y la interpretación de datos sustraídos de fuentes oficiales (Baena, 1988). Con esto, se ha analizado la interrelación entre la fiscalidad y la distribución de la renta, con el objetivo de estudiar cómo los impuestos progresivos contribuyen a disminuir la desigualdad en la distribución de la renta. Además, la normativa de los impuestos estudiados ha sido contrastada mediante legislación estatal, comunitaria y autonómica.

En cuanto a los gráficos, los datos han sido recopilados en un tiempo definido, por lo tanto, el método utilizado ha sido, como se denomina, una investigación transversal (Grajales, 2000). Se ha tratado de describir variables y realizar su respectivo análisis, al igual que buscar la incidencia e interrelación en ese momento determinado. Esto ha conectado la perspectiva económica de la investigadora con la política fiscal y su vínculo a conseguir una sociedad más justa y equitativa.

Para las proposiciones en el sistema tributario de Bizkaia, se han tratado de sugerir modificaciones acordes a la línea investigativa del trabajo relacionado con el carácter progresivo de los impuestos.

1.2. Objetivos

El objetivo principal de esta investigación es explorar cómo la fiscalidad, concebida primordialmente como un instrumento recaudatorio para financiar el Estado y la provisión de servicios públicos, puede también emplearse para regular la redistribución de la riqueza. Adicionalmente, se proponen mejoras para el sistema tributario específico

de la provincia de Bizkaia, con el fin de destacar todas las contribuciones progresivas mencionadas a lo largo del trabajo.

Para lograr el objetivo general propuesto, se han planteado los siguientes subobjetivos:

- Crear conciencia sobre la desigualdad en la distribución de la renta y sus implicaciones sociales.
- Analizar la relación entre la progresividad de los impuestos y su impacto en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta.
- Investigar los métodos para establecer un sistema tributario progresivo.
- Examinar la estructura del sistema fiscal en Bizkaia, además de analizar su recaudación y su configuración.
- Proponer medidas para dotar al sistema fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia de más progresividad con el objetivo de alcanzar una distribución de la renta más equitativa.

2. La desigualdad en la distribución de la renta

2.1. Concepto de desigualdad

En el ámbito de las ciencias sociales, la desigualdad es un concepto que puede ser visto desde diferentes puntos de vista: económicos, sociológicos, políticos, filosóficos... y en todos es cuestión de debate, lo cual muestra su complejidad e impacto en la sociedad.

Desde la perspectiva económica, la desigualdad se define como una situación en la que existe una diferencia entre individuos relacionada con la renta, la riqueza o el bienestar económico (López, 2019). Contrariamente, un economista entiende que hay igualdad cuando dos individuos tienen la misma cantidad de rentas (García, 2000). Medir la desigualdad de la distribución de la riqueza consiste en medir cuán desiguales son los patrimonios y las haciendas de los hogares (Moncada y Rallo, 2016). Usualmente, este concepto aborda las diferencias entre personas y colectivos dentro de una sociedad, aunque también puede hacer referencia a las discrepancias entre países.

Dos conceptos que no hay que confundir son la desigualdad y la pobreza, que pueden o no coexistir. Una sociedad con una gran brecha de ingresos puede ser considerada muy rica, mientras que una sociedad con una distribución de ingresos más equitativa puede ser percibida como muy pobre. Lo contrario, también podría ser cierto (López, 2019).

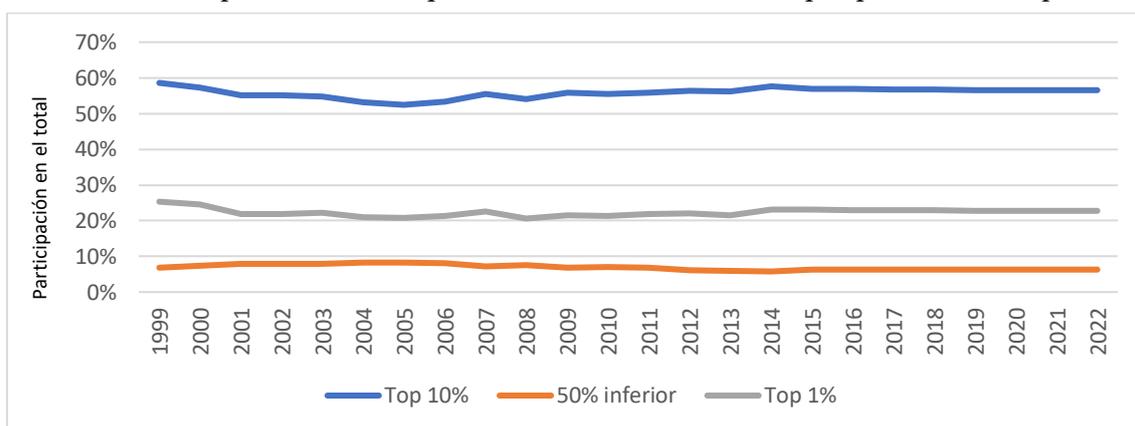
2.2. Distribución de la riqueza en España

Una idea que hay que tener clara de la desigualdad en la distribución de la renta es que la diferencia de rentas que coexisten en España es muchísimo más pronunciada que lo que la mayoría de la sociedad española piensa. Ser conscientes de esto es fundamental para comprender lo complejo que es el asunto. Para algunos resulta complicado concebir la idea de lo extremadamente rica que una persona puede llegar a ser y aún más sorprendente es el hecho de que esa fortuna puede representar una proporción significativa del total de la riqueza de un país. Esta falta de percepción es importante al poder tratarse de una

subestimación del problema de la desigualdad y no aportar los esfuerzos suficientes para combatirla.

El gráfico 1 ilustra de manera clara la gran desigualdad en la distribución de la riqueza en España desde 1999 hasta la 2022. La riqueza personal neta es el valor total de los activos no financieros y financieros (viviendas, terrenos, depósitos, bonos, acciones, etc.) del que disponen los hogares, menos sus deudas.

Gráfico 1. Riqueza neta en España desde 1999 hasta 2022, por percentil de riqueza.

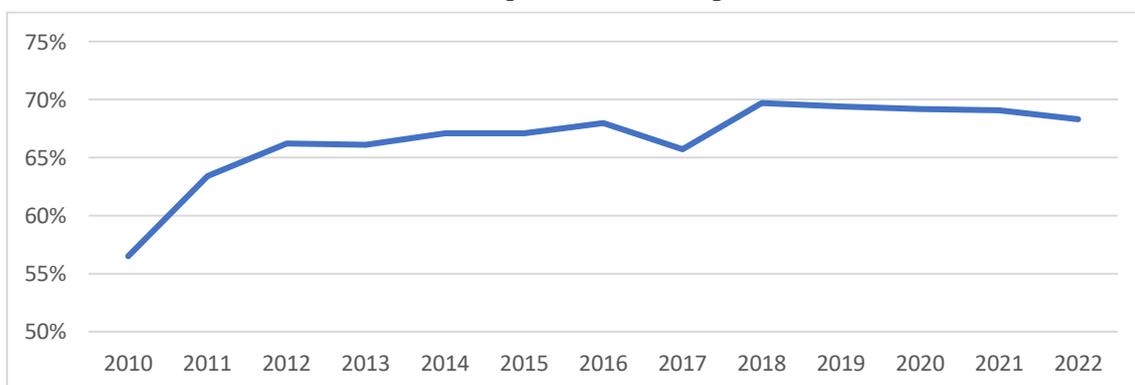


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos WID.world.

Como podemos observar en el gráfico 1, en 2022, el 1% más rico de la población española poseía casi una cuarta parte (22.78%) de la riqueza personal neta total en el país, mientras que el 50% más pobre representaba apenas el 6.38% de la misma. Por no hablar del 10% más adinerado de la población española que adquiere más de la mitad de la riqueza total del país.

Si nos fijamos en la evolución por años a partir de 2005, hay una tendencia creciente entre las clases sociales más ricas (Top 10% y Top 1%) a excepción de la crisis del 2008, y una tendencia decreciente para la mitad de la población con renta más baja. Esto coincide con el aumento en la desigualdad de la renta tras la crisis que se puede confirmar con el coeficiente de Gini de la riqueza neta que ha ido a más año tras año. Cuanto más cerca este del 100% el índice, mayor será la desigualdad. Por el contrario, cuanto menor sea el índice de Gini, menor será la desigualdad.

Gráfico 2. Índice de Gini de la riqueza neta en España desde 2010 hasta 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Credit Suisse.

Analizando el gráfico 2, si comparamos el índice de Gini del 2022, que es 68.3%, con la del 2010, que se encontraba en 56.5%, se concluye que la desigualdad económica se está agravando con el tiempo, lo cual evidencia una tendencia preocupante. A partir del año 2020, el valor conjunto de la riqueza de los multimillonarios españoles ha aumentado en casi 3000 millones de dólares, lo que equivale a un aumento de aproximadamente 3 millones de dólares al día (Romero, 2023). En otras palabras, a nivel global y siguiendo con el vocabulario que hemos estado utilizando antes, el 1% más rico acumula el 63% de la riqueza producida en el mundo desde 2020 (Romero, 2023).

2.3. Consecuencias de la dispar desigualdad en la distribución de rentas

No son pocos los efectos negativos que conlleva tener una brecha en la desigualdad en la distribución de la renta. La riqueza y la pobreza extrema están incrementándose al mismo tiempo, logrando cada vez más diferencia entre las distintas clases sociales. Esto está llevando a España a una desigualdad estructural. Entre enero y noviembre de 2022, la inflación redujo el poder de compra de los hogares en peor situación un 26% más que el de aquellos con ingresos más altos (Romero, 2023). Ejemplos de diferencias excesivas se observan comparando los hogares que luchan por cubrir necesidades básicas como la comida y la calefacción, con aquellos de alto patrimonio que actualmente están experimentando un incremento en sus ganancias corporativas mediante industrias como la energía o la alimentación. Al igual que en la crisis de 2008, los multimillonarios también se vieron afectados por la crisis de la pandemia, disminuyendo su valor de la riqueza, pero lograron recuperarse pronto, por encima del crecimiento del país (Romero, 2023). Sin embargo, los hogares más pobres no tienen ese colchón de ahorro con el cual poder llegar tan fácilmente a los niveles anteriores de riqueza prepandémica. En resumen, toda fluctuación negativa de la economía tiene un impacto desigual en las diferentes familias españolas, debido al acceso desproporcionado a los distintos recursos monetarios.

Más allá de afectar a la equidad y a la justicia social, esta desigualdad también conlleva implicaciones en el crecimiento económico a largo plazo. La creciente desigualdad económica en el periodo 1985-2005 restó al crecimiento medio acumulado entre 1990 y 2010 por los países de la OCED con series de largo plazo, un 4.7% menos de lo que habría sido sin dicha desigualdad (OECD, 2015). En suma, un incremento en la proporción de renta de los individuos con menos recursos habría tenido un efecto estimulante sobre el crecimiento económico.

El factor decisivo por el cual la desigualdad económica afecta al crecimiento económico es la formación de capital humano (Navarrete, 2016). Según un estudio elaborado por el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil gracias a la Encuesta de Condiciones de Vida por el INE, en 2022, el cuartil con mayor renta tenía una tasa de abandono educativo temprano del 3.5%, en comparación con el cuartil de menor renta que constaba de un 20.6%. Esto sucede porque muchos jóvenes pertenecientes al segmento más pobre se ven obligados a abandonar sus estudios para ponerse a trabajar y traer dinero a casa. Todo se convierte en un círculo vicioso teniendo en cuenta que el nivel de formación educativo se

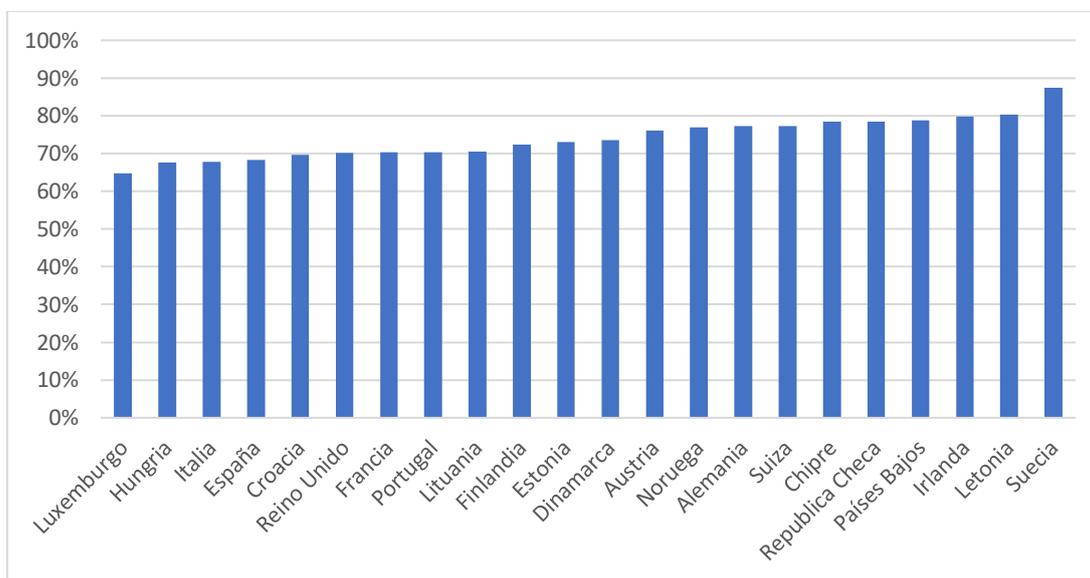
relaciona con la renta neta media por persona, cuánta más educación, más salario recibirás a lo largo de tu vida.

Por ende, las consecuencias de la desigualdad económica son la creación de otras tantas desigualdades en diferentes ámbitos socio-económicos. Se podría resumir diciendo que donde se genere desigualdad económica, se generan condiciones de vida menos dignas, y cuanto más se polarice, más difícil será lograr una justicia social.

2.4. Comparación de la desigualdad en España frente a países europeos

El gráfico 3 muestra como España se posiciona cuarta en la lista de menores índices de Gini de riqueza neta de Europa para el año 2022, detrás de países como Francia, Alemania, e incluso Suecia.

Gráfico 3. Índice de Gini de la riqueza neta en diferentes países europeos en 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Credit Suisse.

Una teoría que puede dar explicación a esta diferencia es el hecho de que la mayor parte del patrimonio en España está representada por la propiedad inmobiliaria. Si nos fijamos en la tabla 1, donde está ilustrada la composición de la riqueza neta en España y la media de la OCDE, sumando los apartados relacionados con la residencia, tendríamos un 77.6% frente a la media de la OCDE, de un 68.6%, considerando que una gran proporción de familias españolas son propietarias de sus hogares.

Tabla 1. Composición de la riqueza neta en España y la media de la OCDE.

	ESPAÑA	OCDE
Activos no financieros	80.7%	74.1%
Residencia principal	53.9%	51.2%
Otra propiedad inmobiliaria	23.7%	17.4%
Vehículos	2.6%	3.2%
Otros activos no financieros	0.4%	4.5%

Activos financieros	19.3%	25.9%
Depósitos	5.3%	7.6%
Bonos y otros títulos de renta fija	0.2%	0.9%
Fondos de inversión	0.8%	2.0%
Fondos propios netos en sociedades sin personalidad jurídica	9.0%	6.7%
Acciones	0.9%	2.3%
Acciones no cotizadas y otros fondos propios	0.8%	2.1%
Otros activos financieros diferentes a fondos de pensiones	0.7%	0.9%
Seguros de vida y fondos de pensiones individuales y voluntarios	1.6%	4.2%
Pasivos	10.1%	14.1%
Préstamos residencia principal	6.1%	8.4%
Otros préstamos inmobiliarios	2.6%	2.0%
Otros préstamos	1.4%	2.4%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD Wealth Distribution Database.

Volviendo al gráfico 3, observemos como Suecia, un país que encabeza de los primeros en el ranking de mejores economías de Europa, es el más desigualitario en cuanto a distribución de la riqueza. Sin embargo, tiene su explicación. Y es que, en países como Suecia, de poblaciones pequeñas y muy similares entre sí, el Estado proporciona servicios y beneficios a los ciudadanos, lo que hace que el ahorro personal en forma de bienes y propiedades en este país sea relativamente bajo en comparación con otros países (Moncada y Rallo, 2016). En otras palabras, la redistribución de la riqueza a lo largo de la vida de cada sueco es prácticamente insignificante, los ciudadanos pagan al Estado a lo largo de su vida lo mismo que reciben de vuelta. La consecuencia es que tienen menos ingresos disponibles para ahorrar y acumular riqueza durante su vida laboral, lo que, a su vez, significa que ni siquiera tienen que preocuparse por su situación financiera a largo plazo, ya que confían en la red de seguridad proporcionada por el Estado.

Por último, algo que tendríamos que tener en cuenta y que minorizaría aún más el índice de desigualdad de la riqueza en España sería la contabilización de factores como el valor capitalizado de las pensiones públicas, que garantiza a los españoles un nivel de renta a partir de la jubilación. Al fin y al cabo, ese ingreso futuro tiene un valor presente real que se tendría que considerar. Tampoco se toma en consideración el sistema público de salud, del que solemos ser contribuyentes en la primera etapa de la vida laboral y receptores cuando somos más mayores, el seguro de desempleo, la educación... (Moncada y Rallo, 2016).

Sin embargo, siempre existe un espacio para la mejora, y como hemos observado al inicio de este apartado, el 10% más rico de los españoles poseen más del 50% de la riqueza del país. Por consiguiente, queda aún mucho por hacer y una vía para lograrlo radica en la política fiscal.

3. La fiscalidad como herramienta para reducir la desigualdad económica

Hay quienes consideran que meter mano en el desarrollo natural de la economía disminuye la eficiencia del sistema y que deberíamos dejar a un lado la equidad. Sin embargo, el fortalecimiento del Estado del Bienestar en las sociedades democráticas implica promover los principios de justicia social que defienden la protección de los más vulnerables (Teijeiro, 2017). En este sentido, las políticas gubernamentales de redistribución de la riqueza podrían realizar la labor de lograr un desarrollo inclusivo. Este trabajo se enfoca en un instrumento en específico: los impuestos.

3.1. Impuestos

La política fiscal es la principal herramienta que tienen los gobiernos para influir sobre la distribución de ingreso (FMI, 2014). Los gobiernos pueden influir sobre la economía modificando el nivel y la estructura de los impuestos, la cantidad y la composición del gasto público, y la magnitud y la forma de endeudamiento.

Los impuestos son aquellas cantidades que el sector público retira del sector privado de forma coactiva para contribuir a la financiación del gasto público; financian la mayor parte del gasto no financiero de las administraciones públicas.

Con el fin de lograr el propósito determinado, el gobierno emplea instrumentos fiscales como tasas impositivas, establecimiento de exenciones y deducciones fiscales, políticas de cumplimiento, control tributario... Sin embargo, lo verdaderamente importante en todo sistema fiscal es que se cumplan los cuatro principios: eficiencia, equidad, sencillez y flexibilidad, aunque es bastante común que dentro de éstos haya dos grupos que entren en conflicto:

- Eficiencia y equidad. Por ejemplo, los impuestos de suma fija, los que se imponen independientemente del nivel de renta o del valor del bien o servicio gravado, son los más eficientes, pero no son nada equitativos.
- Equidad y sencillez. Para que un impuesto sea equitativo se necesita medir con precisión la capacidad de pago del contribuyente, lo cual requiere reglas de valoración de rentas complejas en su mayoría.

Contrastando los impuestos con otras políticas públicas, como las transferencias directas y el gasto público, se evidencia que la contribución de los impuestos a la disminución de la desigualdad de la renta es considerablemente menor. En febrero de 2024, el octavo informe de Fedea sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles, estimaba que en 2021 las políticas públicas habían reducido la desigualdad en un 35%, volviendo a los valores de los años previos a la pandemia, tras el 38% alcanzado en 2020. Un 72% se debía a transferencias directas (de los cuales 57 puntos son aportados por las pensiones de jubilación y supervivencia), un 24% se debía al gasto público y un 4% a los impuestos. Sin embargo, a pesar de que los impuestos tengan un efecto redistributivo mucho menor que las demás herramientas fiscales, no quiere decir que sea

menos importante. De hecho, este trabajo lo observa desde la perspectiva de que un 4% de la redistribución de la renta fue gracias a la imposición, lo cual confirma evidentemente que tiene un efecto redistributivo y que puede llegar a ser una herramienta eficaz para ello, además de recaudar para los servicios públicos del que todo ciudadano tiene oportunidad de usar tenga mucho dinero o no.

3.1.1. Tipos de impuestos

Los Impuestos Generales del Sector Público se componen de dos categorías: impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos gravan manifestaciones directas de la renta o el patrimonio (posesión de riqueza) de los contribuyentes, es decir, de la existencia de su capacidad de pago. Por otro lado, los impuestos indirectos recaen sobre expresiones indirectas como es el consumo de bienes y servicios; trata de una manifestación económica subyacente porque cada individuo tiene una propensión al consumo distinta (Vallejo et al., 2023). Diferenciar los tipos de impuestos es esencial para comprender la dinámica de la tributación y como cada cual conlleva diferentes consecuencias socioeconómicas, como veremos en los siguientes apartados.

3.2. La progresividad en el sistema fiscal

Tal y como recoge la Constitución Española sobre el sistema tributario en su artículo 31: “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”. Este artículo expone el principio de la capacidad de pago, el cual dice que el pago del gasto público debe repartirse entre los contribuyentes en función de su posición económica (la base imponible se determinará según ésta). En resumen, aquellos con mayores recursos económicos deben asumir una carga tributaria más alta.

Por consiguiente, lo ideal sería que el sistema fiscal exhibiese el mayor grado de progresividad posible. No obstante, no es imprescindible que todos los impuestos que lo conformen sean progresivos para lograr este objetivo; en un mismo sistema fiscal pueden coexistir impuestos proporcionales, progresivos o regresivos. Lo verdaderamente esencial radica en que, en conjunto con la política de gasto público, generen un efecto global progresivo (Ebrill et al., 2002). Por lo tanto, sí que es esencial que el predominio dentro del grupo de impuestos sea el de carácter progresivo.

Uno de los argumentos en contra de la progresividad tributaria es que obstaculiza el crecimiento económico al afectar a la acumulación de capital de los más adinerados en forma de ahorro, cuyos rendimientos se ven reflejados en consumo futuro (Los impuestos sí afectan al crecimiento, 2018). No obstante, el informe anual del FMI desde 2007 lo contradice: no es la progresividad fiscal la que inhibe el crecimiento económico, sino más bien la desigualdad económica. De hecho, el FMI destacó que el aumento de los ingresos de la población más pobre impulsa el Producto Interno Bruto (PIB), e informes como el de la OCDE de 2015 aseguran que una alta desigualdad perjudica el crecimiento económico y afecta negativamente las oportunidades de inversión.

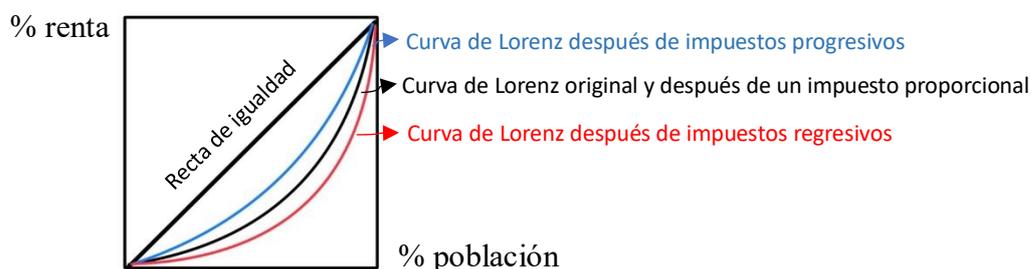
3.2.1. Marco teórico de la progresividad en un impuesto

Un impuesto es progresivo si al aumentar el nivel de renta, el porcentaje de renta que se destina al pago del impuesto, es decir, el tipo medio efectivo (TME), aumenta, para todos los niveles de renta. Dicho de otro modo, el impuesto es progresivo si el tipo marginal (TMA), que significa cómo aumenta el importe que paga un individuo por impuestos si gana un euro adicional de renta, es más mayor que el tipo medio efectivo, para todos los niveles de renta.

Por otro lado, un impuesto es proporcional si al aumentar el nivel de renta, el tipo medio efectivo se mantiene constante, es decir, el tipo marginal es igual al tipo medio efectivo, para todos los niveles de renta. Y, por último, un impuesto es regresivo si al aumentar el nivel de renta, el tipo medio efectivo disminuye, o lo que es lo mismo el tipo marginal es menor al tipo medio efectivo, para todos los niveles de renta.

No obstante, para que un impuesto sea progresivo no es necesario que el tipo marginal sea creciente; un impuesto puede ser progresivo, aunque el tipo marginal sea constante. De este sería el caso un impuesto lineal sobre la renta con mínimo exento.

Los efectos de los diferentes tipos de impuesto sobre la distribución de la renta se entienden mejor mediante la representación de las curvas de Lorenz asociadas a la distribución de renta sin impuestos y después de los impuestos:



Como vemos representado, un impuesto progresivo acerca la curva de Lorenz a la diagonal en todos sus puntos, esto es, hace más igualitaria la distribución de la renta. Cuando la curva de Lorenz de una distribución va por encima de la otra se dice que la domina en sentido Lorenz, y el índice de Gini asociado a esa primera es menor.

Por otro lado, un impuesto proporcional deja inalterada la curva de Lorenz, es decir no cambia la distribución de la renta y por tanto el índice de Gini es el mismo.

Por último, un impuesto regresivo tiene el efecto contrario al progresivo, aleja la curva de Lorenz en todos sus puntos a la diagonal, aumentando el índice de Gini, y por tanto el nivel de desigualdad de la sociedad.

3.2.2. La importancia de aumentar la progresividad en el sistema impositivo

La progresividad en un sistema tributario es uno de los factores clave para luchar contra la desigualdad en la distribución de la renta, y nuestra Constitución reconoce el principio de progresividad como inspirador de nuestro sistema tributario (López, 2018). Al aplicar tasas impositivas más altas a quienes se encuentran en una posición económica más

favorable, los impuestos progresivos ayudan a disminuir esa concentración de riqueza en manos de unos pocos y fomentar una distribución más equitativa de los recursos.

Si la única modificación fuesen tasas impositivas más altas se recaudaría más, y un sistema tributario progresivo podría destinar recursos adicionales a otras políticas de bienestar que reduzcan las brechas económicas y sociales como sería el diseño de un paquete de transferencias fiscales para aquellas familias más vulnerables. Sin duda esto brindaría la oportunidad para mejorar la calidad de vida y acceder a un nivel básico de bienestar, del que todos debemos tener la oportunidad de gozar. No obstante, la competencia de este trabajo no abarca las transferencias fiscales, tan solo se centra en la imposición, pero teniendo en cuenta el impacto que tienen en la reducción de la desigualdad económica, es necesario nombrar esta política fiscal.

Adicionalmente, como se ha mencionado anteriormente, la desigualdad económica conlleva muchas otras desigualdades, entonces, al arreglar esta desigualdad económica se arreglarían las otras muchas desigualdades. Se trata de un efecto dominó que si detenemos la ficha que impulsa a otra se detiene el proceso (relativamente, porque esto solo se lograría consiguiendo una igualdad económica completa, lo cual es muy difícil).

3.2.3. *Vías para conseguir un sistema tributario progresivo*

Es evidente que para alcanzar una sociedad justa y equitativa en términos económicos se requiere un sistema tributario con resultado progresivo. Sin embargo, ¿cómo se consigue dicho nivel de progresividad? A continuación, se exponen algunos de los factores que configuran un sistema fiscal que contribuyen a conseguirlo.

3.2.3.1. *Priorizar la imposición de los impuestos directos sobre los impuestos indirectos*

Por lo general, los impuestos directos son los que dan progresividad al sistema fiscal y los indirectos le restan o frenan esa progresividad. Los impuestos directos, al gravar directamente el patrimonio de los individuos, tienden a ser más progresivos en su naturaleza, ya que resulta fácil medir su incidencia fiscal según sus ingresos. En contraposición, los impuestos indirectos, como gravan el consumo de bienes y servicios, resulta mucho más difícil conseguir esa progresividad al acceder a la renta del individuo de forma indirecta.

Por lo tanto, es lógico pensar que el avance de los impuestos directos frente a los indirectos es lo que puede dotar de mayor progresividad al sistema. Obviamente, partiendo de que, dentro de los impuestos directos, la progresividad se encuentre bien estructurada (López, 2018).

3.2.3.2. *Establecer impuestos sobre la riqueza*

Los impuestos sobre la riqueza se consideran un instrumento eficaz para la redistribución de la renta en la sociedad y la mitigación de la desigualdad. Se implementan de forma progresiva, con el propósito evidente de contrarrestar la acumulación de riqueza en manos de una minoría, y procurar una distribución más equitativa de los recursos entre la

población. Este mecanismo es el claro ejemplo de que aquellos con más riqueza deben contribuir proporcionalmente más que aquellos con menos.

A continuación, dos ejemplos de impuestos que contribuyen a este objetivo:

- Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio es un tributo directo y personal que grava el patrimonio de las personas físicas: el conjunto de los bienes y derechos de contenido económico del que sea titular (propiedades inmobiliarias, cuentas corrientes, joyas, objetos de arte y antigüedades, derechos de propiedad intelectual...). Eso sí, se descuentan el valor de las cargas y gravámenes que recaigan sobre los bienes, así como las deudas u obligaciones personales de las que deba responder el contribuyente (De La Osa, 2020).

El patrimonio o la riqueza representa una capacidad de pago adicional a la renta, lo que justifica su gravamen para garantizar la equidad tributaria. Dos individuos con la misma cantidad de renta en el mismo periodo, contribuirán lo mismo por IRPF, sin embargo, si uno de ellos tiene un patrimonio preexistente mayor al otro, uno tendrá mayor capacidad económica que el otro. Esta existencia de diferentes capacidades económicas entre individuos con igual renta en un mismo periodo hace necesario establecer un impuesto que refleje esta diferencia. De esta manera, se resuelve la no equidad dispensada por el IRPF a ambos, a la vez que se cumple con el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31 de la Constitución Española (Martínez, 2018).

Por otro lado, la justificación de este impuesto es un hecho muy cuestionado también, principalmente debido al argumento de la doble imposición y su potencial efecto desincentivador del ahorro (De La Osa, 2020). Los ciudadanos suelen argumentar que el patrimonio acumulado se ha obtenido mediante rentas que ya han sido previamente tributadas sobre la renta. Sin embargo, esta acción no se limita únicamente a este impuesto, podemos observarla también con el IVA, que grava el consumo con una renta ya obtenida, y no se tiene la misma fijación del argumento de doble imposición como ocurre con el de patrimonio. Se trata de una situación inevitable. Por otra parte, la crítica del ahorro resulta poco sólida, dado que el hecho imponible de este impuesto es la acumulación de bienes y no el acto mismo de ahorrar. La gran mayoría de los ahorradores no estarán sujetos al impuesto sobre la riqueza, puesto que los bienes que poseen no alcanzan el umbral establecido (por eso la existencia de un mínimo exento además de la reducción en la base imponible por vivienda habitual vigente).

Adicionalmente, el hecho de que la administración de este impuesto esté cedido a las Comunidades Autónomas ha generado discrepancias afectando la equidad horizontal y propiciando importantes fugas de capitales. Sin embargo, este impuesto grava tanto los bienes muebles como los inmuebles, lo que limita la posibilidad de evasión al ser sujetos no susceptibles de ser trasladados. En cuanto a los bienes muebles, el hecho de que se encuentren fuera del país no supone que vayan a estar exentos de tributación. A pesar de esto, la gestión y valoración de los bienes muebles situados fuera del territorio presenta desafíos en términos de control y fiscalización (Martínez, 2018). Es por eso que en el

siguiente factor que dota de progresividad al sistema hace hincapié en el fortalecimiento del control tributario para garantizar la efectividad de este impuesto, entre otros.

- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es un tributo directo y subjetivo que grava los incrementos patrimoniales obtenidos a título lucrativo, es decir, de forma gratuita, por personas físicas, ya sea *mortis causa* (herencias, legados o cualquier otro título sucesorio), *inter vivos* (donaciones) o como beneficiarios de seguros de vida, cuando quien contrata sea una persona distinta de las personas beneficiarias.

Este impuesto trabaja sobre transmisiones de riqueza, de modo que aquellos recibidores de beneficios económicos a través de herencias o donaciones contribuyan a financiar el Estado mediante su capacidad económica. En resumen, funciona como un medio para evitar que la concentración de riqueza se transmita de generación en generación (Olea, 2018). Como impuesto sobre la riqueza, su justificación tributaria consiste en la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza al disminuir las brechas entre herederos de grandes fortunas y gente que no hereda, y, por tanto, no tiene acceso a tales recursos. No obstante, una vez más, su eficacia está condicionada por las medidas implementadas para prevenir la evasión fiscal, como se comenta en el siguiente punto.

3.2.3.3. Introducir un control tributario más estricto para eliminar la evasión fiscal

La eficacia de un sistema tributario radica en la observancia generalizada de la normativa, garantizando así la justicia para todos los ciudadanos y evitando que alguien obtenga ventajas injustas mediante la elusión fiscal. Un ejemplo de problema lo constituye el Impuesto sobre el Patrimonio, una imposición presente en España con una gran diversidad de modalidades de gestión en el ámbito territorial debido a su descentralización normativa. En varias Comunidades Autónomas, como es el caso particular de Madrid o Andalucía, se aplica una bonificación del 100%, es decir, se exime completamente la carga tributaria a este impuesto. Tal discrepancia entre jurisdicciones incentiva movimientos migratorios para eludir dicha obligación fiscal. De ahí que resulte prioritario a día de hoy contar con un riguroso control tributario para el adecuado funcionamiento del sistema impositivo.

Resulta contraproducente diseñar un sistema tributario completamente equitativo si aquellos con mayores recursos, y por lo cual, los que más deberían contribuir, logran su elusión. Las consecuencias de esto recaerían desproporcionadamente sobre la clase media y perdería completamente el sentido el concepto de progresividad que se busca lograr. Además, en un contexto de creciente globalización y libertad de movimiento de capitales, conseguir un control tributario eficaz de controlar toda maniobra de deslocalización ficticia resulta cada día más compleja, pero no imposible.

Este objetivo puede alcanzarse mediante la celebración de acuerdos tanto a nivel nacional como internacional, orientados al intercambio de información tributaria (Martínez, 2018). Aprovechando los recursos tecnológicos contemporáneos, la digitalización se presenta

como un instrumento idóneo para tal fin. Un ejemplo de esto serían las iniciativas unilaterales destinadas a recabar información financiera de los ciudadanos, así como en las medidas multilaterales, entre las cuales destaca el intercambio automático de información fiscal, cuyo desarrollo empezó en el seno de la Unión Europea en 2014 (Directiva 2014/107/UE del Consejo de 9 de diciembre de 2014), y continúa a día de hoy, aunque se necesita mucho más margen de mejora.

3.2.3.4. Ajustar las tasas impositivas, exenciones y deducciones

Todo impuesto está sujeto a un determinado tipo de carga impositiva, a veces con un porcentaje idéntico para cualquier nivel de renta o consumo (proporcional), y en ocasiones el porcentaje varía según la renta o el bien o servicio consumido (progresivo o regresivo). Para alcanzar la progresividad, es obvio que se requiere un tipo de carga impositiva más bajo para aquellos con menor renta y uno más elevado para los de mayor renta, por lo tanto, un cálculo preciso del tipo de gravamen según cada circunstancia es indispensable. El análisis de cuál debe ser este gravamen para cada impuesto depende de las particularidades de cada uno. Este aspecto será abordado con mayor profundidad en la sección de reforma fiscal.

Asimismo, mecanismos como deducciones y exenciones en el ámbito tributario son muy usados. Ambos son para reducir la carga impositiva del contribuyente o directamente eximirlo por completo de ciertos impuestos, sin embargo, el significado de sus conceptos difiere. Las deducciones fiscales disminuyen la base imponible al restar gastos o inversiones del ingreso sujeto a impuestos. Por otro lado, las exenciones fiscales son beneficios que otorga el gobierno para eximir a ciertos contribuyentes o actividades económicas de pagar el impuesto. Cada impuesto tiene requisitos de deducción y exención fiscal diferentes y en algunas ocasiones, estas medidas tienen un carácter regresivo. Por consiguiente, ampliar las bases imponibles de los impuestos al eliminar estas exenciones regresivas proporcionaría una mayor progresividad al sistema tributario. Propuestas de este tipo se analizan en el apartado de reforma fiscal para Bizkaia.

4. Sistema tributario de Bizkaia

4.1. El concierto económico

El sistema tributario del País Vasco se considera particular por sus derechos históricos en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba, lo que le hace ser distinto al resto de la nación en este ámbito. Su historia económica data desde finales del siglo XIX y consta de un pacto fiscal entre los tres Territorios Históricos Vascos y el Estado Español, conocido como Concierto Económico.

El Concierto Económico actual (Ley 12/2002, de 23 de mayo) recoge en su Capítulo I los aspectos correspondientes a las relaciones tributarias, dedicando el Capítulo II a las relaciones financieras.

La principal característica del sistema de financiación del País Vasco radica en su capacidad para recaudar los impuestos que conforman su propio sistema tributario

(Gobierno Vasco, s.f.a), cuya recaudación mayoritariamente financia el presupuesto de cada provincia vasca. Este estudio se va a centrar en uno en concreto: Bizkaia.

Además de su autofinanciación, su recaudación sufraga gastos del Estado en áreas cuya competencia no ha sido asumida por el País Vasco, mediante el mecanismo conocido como cupo. Estas áreas incluyen Defensa, Asuntos Exteriores, el Congreso, el Senado, los ministerios, infraestructuras como puertos, aeropuertos...

En resumen, el sistema tributario vasco, distinguido por el Concierto Económico que le dota la capacidad de recaudación autónoma, refleja la distinta y singular relación fiscal entre el País Vasco y el Estado Español.

4.2. Estructura del sistema fiscal de Bizkaia

A pesar de que compartan el marco general del Concierto Económico, dentro del País Vasco, cada territorio histórico, es decir, Bizkaia, Gipuzkoa y Araba por separado, tiene su propio sistema fiscal. Aunque comparten características comunes, también presentan algunas diferencias en la aplicación de ciertos impuestos y en la administración de los recursos financieros. Por ejemplo, pueden llegar a variar en las tasas impositivas de ciertos impuestos o en la gestión de las recaudaciones. Estas diferencias reflejan particularidades económicas y sociales, además de preferencias políticas de la respectiva provincia.

A continuación, se presenta la tabla 2 que detalla la clasificación del sistema tributario vasco, que en este caso sí que se sigue el mismo para las tres regiones que lo completan.

Tabla 2. Esquema del sistema tributario del País Vasco.

<u>IMPUESTOS DIRECTOS</u>	<u>IMPUESTOS INDIRECTOS</u>
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.)
Impuesto sobre Sociedades (IS)	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP)
Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR)	Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD)
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT)
Impuesto sobre el Patrimonio	Impuestos Especiales sujetos a ajustes con el Estado (Alcohol, Hidrocarburos, Tabaco, Cerveza y Envases de Plástico no Reutilizables)
Impuestos sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito	Impuesto Especial sobre la Electricidad
Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica	Impuesto Especial sobre el Carbón
Impuesto sobre la Producción de residuos generados por energía nuclear	Impuesto sobre Primas de Seguros

Impuesto sobre el Almacenamiento de combustible y/o residuos radioactivos	Impuesto sobre las Actividades de juego
	Impuesto sobre Gases Fluorados de Efecto Invernadero
	Impuesto sobre Transacciones Financieras
	Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales
	Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertederos

Fuente: elaboración propia a partir de la página web del Gobierno Vasco (s.f.c).

Como se ha mencionado anteriormente, los impuestos directos tienden a tener un perfil progresivo, en contraposición de los indirectos que su característica suele ser regresiva. A continuación, se presenta la clasificación de cada uno de ellos.

4.3. Impuestos progresivos, proporcionales y regresivos en Bizkaia

- Impuestos progresivos

En el grupo de impuestos progresivos, se encuentran, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio (Diputación Foral de Bizkaia, s.f.).

- Impuestos proporcionales

Un ejemplo de impuesto proporcional dentro de los directos es el Impuesto sobre Sociedades (Diputación Foral de Bizkaia, s.f.). Su tasa impositiva, que es de un 24% (Norma Foral 11/2023, de 5 de diciembre, del Impuesto Sobre Sociedades), se aplica de manera uniforme a todas las empresas, independiente de su nivel de ganancias.

- Impuestos regresivos

Para este apartado, se va a realizar un análisis detallado del Impuesto sobre el Valor Añadido, el cual debido a su configuración presenta un carácter regresivo respecto a la renta. El IVA es un impuesto sobre el consumo derivado de la compra de bienes o servicios. Este gravamen presenta diferentes tarifas según el tipo de producto o servicio adquirido (Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido):

- Tasa super-reducida: 4%. Productos de primera necesidad: hortalizas, leche, pan, fruta...
- Tasa reducida: 10%. Alimentos en general: transporte de personas, viviendas, entrada a museos o galerías de arte
- Tasa general: 21%. Electrodomésticos, ropa, calzado, tabaco, bebidas alcohólicas, entradas de concierto, de cine...

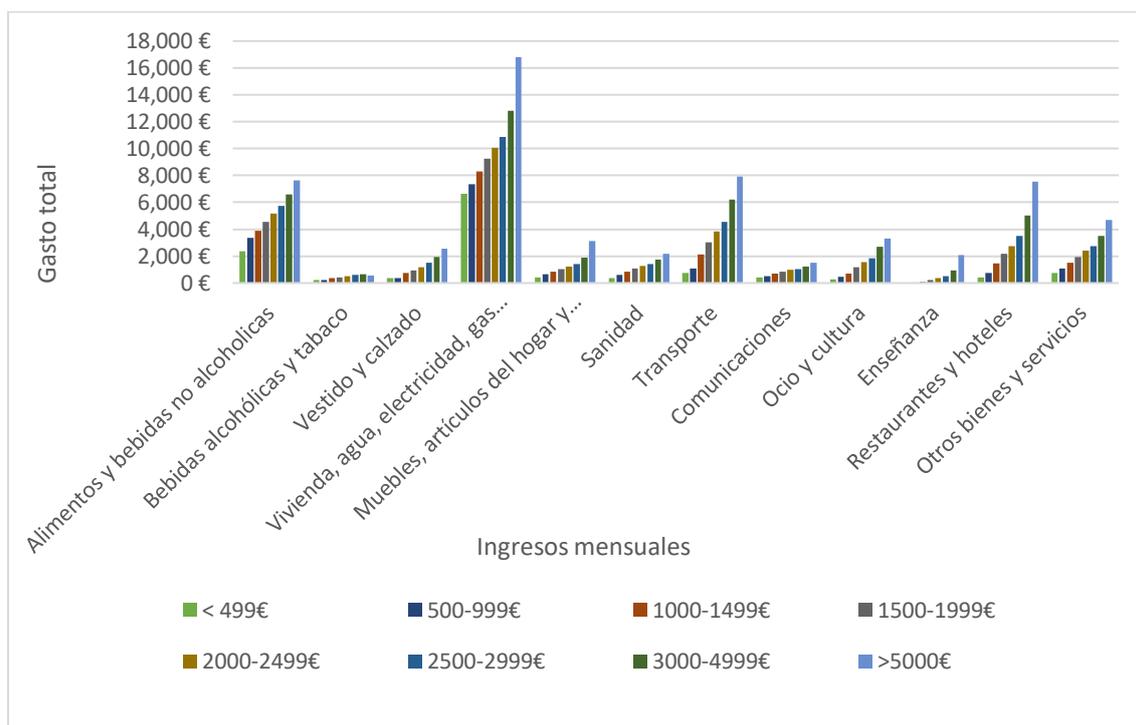
Este impuesto afecta a toda la cadena de producción, pero el peso recae en última instancia en el consumidor final, quien paga el impuesto. En este caso, no se considera el nivel de ingresos del individuo, siendo el mismo porcentaje para todos los consumidores.

Ahora bien, ¿por qué se dice que es regresivo si, de hecho, los tipos impositivos en los bienes de primera necesidad son más bajos? La respuesta está en el impacto total en términos proporcionales, el cual tiende a ser más significativo para aquellos con ingresos más bajos en comparación con los de ingresos más altos. La clave está en entender que los productos de primera necesidad representan una proporción más alta de los ingresos de los hogares con menores recursos.

4.3.1. Demostración de la regresividad en el IVA

Para ilustrar este punto, se ha recurrido a datos nacionales, tal como se puede apreciar en la información presentada en el gráfico 4. Aunque en el gráfico no se pueden distinguir claramente las cifras, de acuerdo con los datos recopilados por la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística, los artículos de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas no alcohólicas, vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, corroboran el carácter regresivo del IVA, en el sentido de que representa una carga proporcionalmente mayor para los hogares con ingresos más bajos.

Gráfico 4. Gasto medio por hogar en 2022 según el nivel de ingresos mensuales netos regulares en euros.



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos del INE.

Para el umbral de menor ingreso, que corresponde a los hogares con ingresos mensuales inferiores a 499 euros, el porcentaje del gasto que representa en el total es del 18.16% para alimentos y bebidas no alcohólicas, y del 51.30% para vivienda, agua, electricidad y combustibles, es decir, más de la mitad de su presupuesto se asigna a esta categoría. En contraste, para el segmento más rico, es decir, los hogares que perciben más de 5000 euros

al mes, los alimentos y bebidas no alcohólicas representan un 12.72% del total de su gasto, mientras que la vivienda, agua, electricidad y combustibles representan un 28.03%, una proporción significativamente menor que para el grupo más pobre.

Sin embargo, los gobiernos apoyan la implementación de este impuesto por varias razones. La primera razón de todas y la de más peso es que constituye una fuente considerable de ingresos. En el caso de la Hacienda Foral de Bizkaia, el IVA tiene una carga recaudatoria muy importante, un 37.5% del total para 2023. En segundo lugar, es fácil de adoptar gracias a que su base imponible abarca la mayoría de bienes y servicios, y, por tanto, es amplia y estable, minimizando los costes administrativos para las autoridades fiscales (Hidalgo, 2012). Además, como está involucrado en la mayoría de transacciones comerciales, evita distorsiones en el mercado y fomenta la eficiencia económica.

Con tal de maximizar la equidad tributaria, los gobiernos implementan incentivos fiscales como lo es el aplicar tipos reducidos en productos de primera necesidad con tal de que toda familia tenga la oportunidad de acceso al consumo de productos básicos. Además, existen exenciones como se establecen en materia de sanidad y educación, según lo dispuesto en la Norma Foral 7/1994. También los servicios financieros están exentos del pago del IVA con el fin de disminuir el costo de financiamiento para hogares y empresas (AIReF, 2020).

Como conclusión, se podría decir que el IVA resulta ser un impuesto progresivo sobre el consumo, pero un impuesto regresivo sobre la renta.

4.4. Análisis de la recaudación

Antes de presentar las propuestas fiscales, aunque no sea el objetivo principal del trabajo, es de relevancia entender la distribución de la recaudación para evaluar la magnitud necesaria de las posibles modificaciones que se mostrarán después. A partir de este punto, el enfoque de la investigación se dirige hacia los datos de la provincia de Bizkaia exclusivamente, ya que cada provincia vasca obtiene sus propias recaudaciones. Para saber cuál de los dos tipos de impuestos (directos e indirectos) tiene mayor peso en términos recaudatorios tenemos que mirar la recaudación de cada impuesto y calcular el total en cada clasificación.

Tabla 3. Recaudación desglosada (en miles de euros) de la Hacienda Vasca de Bizkaia en 2023.

IMPUESTO	<u>Recaudación</u>	<u>% del total</u>	IMPUESTO	<u>Recaudación</u>	<u>% del total</u>
DIRECTOS	4.875.028	52,20%	INDIRECTOS	4.464.521	47,80%
IRPF	3.639.975	38,97%	IVA	3.502.596	37,50%
IS	914.463	9,79%	ITP	79.869	0,86%
IRNR	143.839	1,54%	AJD	14.699	0,16%

s/ Sucesiones y Donaciones	76.211	0,82%	IEDMT	14.226	0,15%
s/ el Patrimonio	84.793	0,91%	IIEE sujetos a ajustes con el Estado	725.075	7,76%
s/ Depósitos en las Ent. Crédito	15.564	0,17%	IE s/ la Electricidad	5.400	0,06%
s/ Producción de Energía Eléctrica	183	0,00%	s/ Primas de Seguros	65.258	0,70%
			s/ Actividades de juego	3.344	0,04%
			s/ Gases Fluorados de Efecto Invernadero	2.468	0,03%
			s/ Transacciones Financieras	37.665	0,40%
			s/ Determinados Servicios Digitales	6.367	0,07%
			s/ Depósito de Residuos en Vertederos	7.553	0,08%
RECAUDACIÓN TOTAL	9.339.549		Otros	1	0,00%

Fuente: elaboración propia a partir de la página web del Gobierno Vasco (s.f.c).

En la tercera tabla se evidencia que, en el año 2023, los impuestos directos tuvieron el mayor peso recaudatorio con un 52.20% del total, superando ligeramente al 47.80% correspondiente a los impuestos indirectos. Aunque se traten de unos porcentajes bastante equilibrados, es destacable la influencia de los impuestos directos sobre los indirectos en el sistema fiscal vasco del año anterior.

Considerando estas cifras, la suma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido representa el 76.47% de la recaudación total. Al agregar el Impuesto sobre Sociedades y los Impuestos Especiales sobre el Alcohol, Hidrocarburos, Tabaco... entre otros, que son los siguientes en ocupar un lugar destacado en términos recaudatorios, alcanzamos un total del 94.02%. En consecuencia, los demás impuestos tienen una participación minoritaria en comparación, aunque no deben subestimarse.

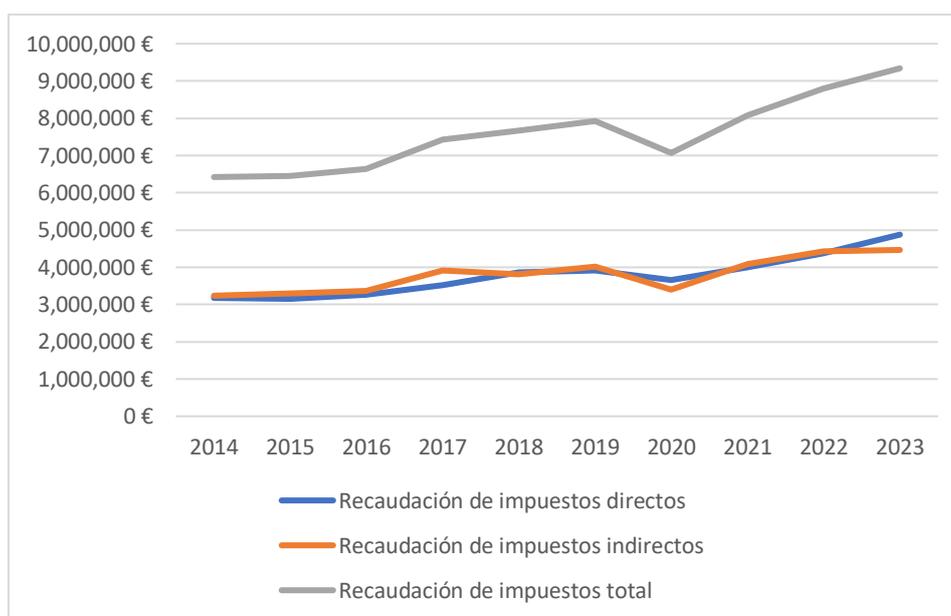
Esta pequeña preferencia por los impuestos directos no es una tendencia común en los ingresos tributarios de Bizkaia. A continuación, se presenta un análisis de la recaudación durante la última década para examinar como la tendencia que sigue Bizkaia no ha sido así durante los últimos años.

4.4.1. Tendencia de la recaudación en la última década

Desde 2002, la tendencia de la recaudación del sistema fiscal de Bizkaia consta de un equilibrio bastante constante, en comparación con el desequilibrio existente en el sistema español, llegando incluso a duplicarse la carga tributaria de los impuestos directos respecto a los indirectos (Dirección General de Tributos, 2023).

Si el punto de enfoque es la última década, al observar la evolución presentada en el gráfico 5, la recaudación de los impuestos indirectos es ligeramente mayor que la de los impuestos directos, con excepción de los años 2018, 2020 y 2023.

Gráfico 5. Recaudación (en miles de euros) de la Hacienda de Bizkaia desde 2013 hasta 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de la página web del Gobierno Vasco (s.f.c).

Como conclusión, Bizkaia está haciéndolo bien priorizando los impuestos directos sobre los indirectos en su último año. No obstante, al examinar el historial de la última década, se observa un equilibrio notable en los porcentajes de ambos tipos de impuestos. El propósito de este estudio es promover un énfasis mayor en los impuestos que afectan a la renta, es decir, una preponderancia de los directos sobre los indirectos en años consecutivos.

5. Propuesta de reforma fiscal para la Diputación Foral de Bizkaia

Las propuestas que se van a presentar a continuación para la Diputación Foral de Bizkaia tienen como único y principal propósito reducir la desigualdad en la distribución de la renta. No obstante, se ha tomado en consideración que cualquier modificación fiscal tiene que respetar el artículo constitucional 31 CE, asegurando la progresividad y equidad del sistema impositivo, junto con el principio de eficiencia.

Cualquier informe que sugiera una reforma fiscal, se enfrenta al desafío de querer mejorar la estabilidad normativa del sistema tributario a la vez que propone cambios en el mismo. Además, todo estudio de modificación tributaria requiere investigación y recursos humanos, lo cual incurre en costes, sin embargo, como dice el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, mayores costos acarrearán un diseño inadecuado del sistema, que inevitablemente acaba en obsolescencia (Comité de personas expertas, 2022). Por lo tanto, se intentará conseguir un balance entre los posibles desajustes y contradicciones que podría crear una modificación tributaria con otros objetivos gubernamentales vigentes. Por ejemplo, las propuestas no tratarán de obstaculizar el potencial crecimiento económico que persigue el territorio.

El conflicto entre la eficiencia y la equidad es otro caso a considerar. Políticas favorecedoras de la eficiencia como es la liberalización del mercado, por ejemplo, conlleva en su mayoría mayores contrastes en ingresos y riqueza como hemos visto en la historia económica. Sin embargo, políticas dirigidas a promover la equidad, como es la implementación de impuestos progresivos, desmotiva a los adinerados a invertir, perjudicando la eficiencia por el contraste. Mediante pactos fiscales de los cuales a través los ciudadanos expresan sus preferencias sobre los servicios públicos y su financiación, la tarea de los administradores es garantizar la efectiva implementación de dichos pactos y ofrecer servicios de calidad con los recursos fiscales disponibles (Ruiz-Huerta, 2015).

Debido a factores como facilidad administrativa, neutralidad económica, escaso incentivo para la evasión fiscal, recaudación estable... establecer impuestos proporcionales sería la opción más favorable. Sin embargo, esto resultaría en una disminución de la capacidad redistributiva del sistema, que es contrariamente lo que se busca. La búsqueda de un equilibrio adecuado en el que la eficiencia y la equidad se complementen mutuamente es clave para la fomentación de un desarrollo económico justo.

5.1. Justificación de necesidad de una reforma fiscal

La clara justificación para la necesidad de cambios en el sistema tributario está en la marcada desigualdad en la distribución de la renta y la intención de disminuir dicha brecha para conseguir un bienestar social global. Es una razón de peso el hecho de querer frenar que la riqueza se centre en manos de unos pocos, y, por tanto, la justificación primordial para la necesidad de una reforma fiscal que corrija lo siguiente. Otro factor importante es la percepción de los ciudadanos, puesto que la fiscalidad emana de ellos y los resultados de la recaudación, y, por tanto, de la inversión en servicios públicos, les

conciernen directamente. Un sistema tributario es completamente inútil si no tiene la confianza de la sociedad, puesto que sus efectos carecerían de legitimidad y trascendencia.

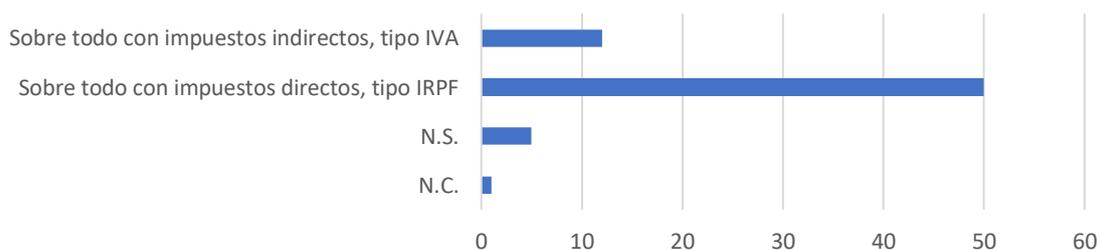
5.1.1. La perspectiva de los ciudadanos

Las opiniones de los ciudadanos respecto al diseño del sistema tributario son muy diferentes entre sí, y, por tanto, resulta difícil conseguir un mecanismo de elección colectivo único con el que todos los individuos de una sociedad estén satisfechos sobre la política económica, como lo señaló Arrow en 1950. En una sociedad democrática, son los mecanismos de elección colectiva, extraídos de un sistema representativo, los que fusionan las preferencias y restricciones de los ciudadanos, influyendo considerablemente en las políticas a ser implementadas por los legisladores (Persson, Roland y Tabellini, 2000).

Existen diversas corrientes teóricas que dan explicación a las actitudes de los ciudadanos en referencia a los impuestos. Una de ellas aboga que el interés individual es determinante y las preferencias estarían vinculadas al estatus socioeconómico del individuo; los beneficiarios netos de los programas redistributivos favorecerían estas políticas y los impuestos necesarios para financiarlas, mientras que los contribuyentes netos se opondrían a la redistribución y a los aumentos de los impuestos (Lynch y Myrskylä, 2009). Otra corriente sugiere que las preferencias por los impuestos están determinadas por la ideología política, valores y factores culturales específicos de cada región (Zaller y Feldman, 1992, Arts y Gelissen, 2001).

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), un organismo público español que realiza encuestas sobre asuntos económicos, realizó un estudio sobre la opinión pública respecto a la política fiscal en julio de 2023, coincidiendo con el periodo de las elecciones generales del país. Este estudio se ha utilizado en el trabajo como fuente representativa para analizar las percepciones de la población de Bizkaia mediante la segmentación de los encuestados. Al segmentar la población de Bizkaia en la encuesta, se destacan opiniones como la priorización de la recaudación a través de impuestos directos, como el IRPF, en lugar de los indirectos (véase el gráfico 6). Esta opinión no concuerda al completo con la situación actual de la Hacienda Foral de Bizkaia, lo que sugiere ajustar dichos impuestos para que así sea.

Gráfico 6. Preferencia por la recaudación de la población vizcaína a través de impuestos directos o indirectos.



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos del CIS.

Además, el 75% de los encuestados residentes en Bizkaia opinan que el cobro de los impuestos carece de equidad, en contraposición al 22% que consideran que se lleva a cabo de manera justa. A continuación, se presentan propuestas destinadas a alinear el sistema fiscal con las expectativas y preferencias de la ciudadanía.

5.2. Proposiciones de modificación para conseguir un sistema tributario más progresivo

Antes de presentar las propuestas, es importante considerar un factor importante en la sociedad actual: la globalización económica. Esta realidad tiene un gran impacto en la competencia fiscal entre países, e incluso entre comunidades autónomas en el caso de España, dada su política descentralizada. Uno de los grandes factores de la globalización económica es el aumento de la movilidad del capital, las personas y empresas, lo que dificulta la correcta adjudicación de bases imponibles entre diferentes jurisdicciones. La existente competencia tributaria y la persecución de ser inmunes fiscalmente desplazan la carga fiscal entre los contribuyentes y generan una gran pérdida de equidad. Estos actos hacen que el sistema fiscal pierda legitimidad ante aquellos contribuyentes con menor movilidad o mayor conciencia tributaria (Comité de personas expertas, 2022).

Hoy en día, muchos países con intención de atraer flujos de capital e impulsar la inversión en sus economías, implementan reducciones fiscales. Los países que lo hacen de una manera exagerada se les llama paraísos fiscales. Una de las cosas que ha hecho la Unión Europea para abordar el problema ha sido la elaboración de listas de jurisdicciones no cooperativas que se actualizan periódicamente. La última actualización de esta ha sido el 20 de febrero de 2024 en la que figuran los siguientes 12 países: Samoa Americana, Fiyi, Panamá, Trinidad y Tobago, Anguila, Guam, Rusia, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Antigua y Barbuda, Palaos, Samoa y Vanuatu (Consejo de la UE, 2024). Estos países pierden el acceso a los fondos de la Unión Europea y, además están sujetos a auditorías más rigurosas y un seguimiento más controlado de sus transacciones.

Por lo tanto, está claro que cualquier decisión tiene que ser tomada bajo la perspectiva global y teniendo en cuenta las consecuencias de movilidad de capitales que se puede acarrear en este mundo globalizado. Desde el punto de vista fiscal, Bizkaia haría bien en plantear una reforma fiscal coherente con las dinámicas de globalización económica.

5.2.1. Subir los impuestos directos a los ricos

Se propone incrementar los impuestos directos dentro del sistema tributario al segmento de población más adinerado. No obstante, el concepto de aumentar impuestos puede darse de diversas formas. La propuesta específica consiste en revisar los tramos impositivos y elevar los tipos de los de renta más alta, como se explicará a continuación. Pero, antes, ¿por qué se debería implementar?

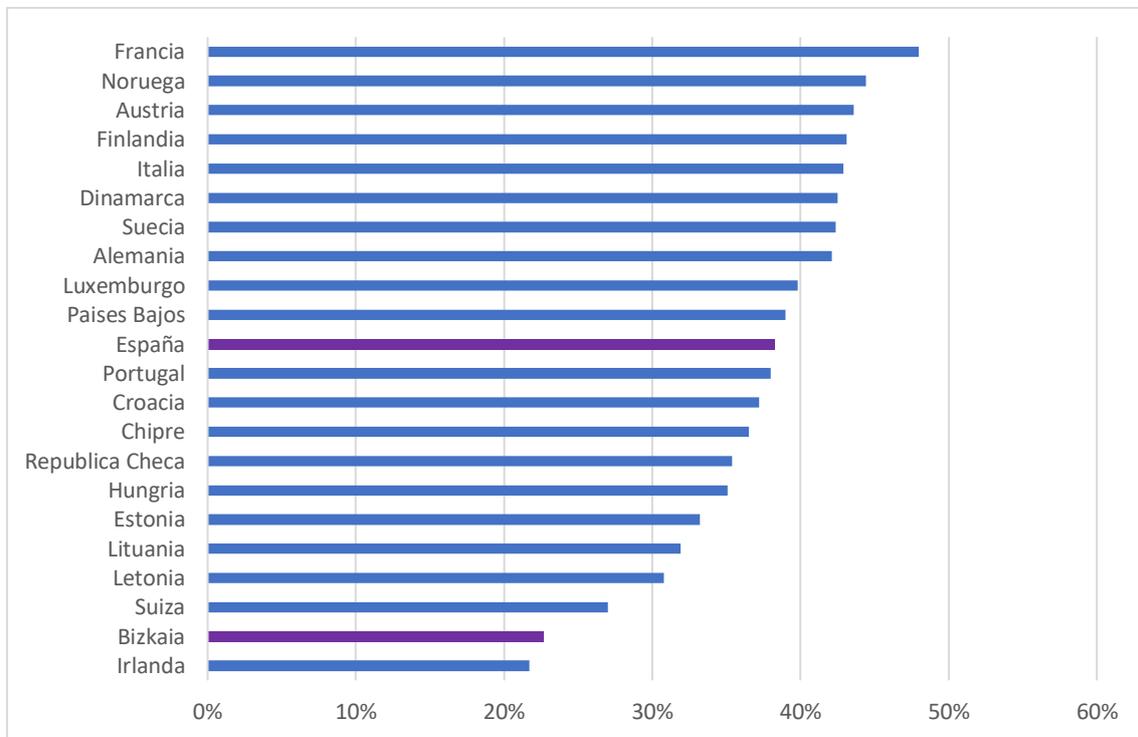
- Justificación económica

Como se ha expresado a lo largo del trabajo, los impuestos directos son los que más equidad otorgan al sistema tributario puesto que son los que más redistribuyen la renta de los ricos hacia los pobres.

Antes de presentar esta propuesta, se han considerado dos factores: en primer lugar, la presión fiscal actual en Bizkaia, y, en segundo lugar, la opinión de la ciudadanía.

En relación con la presión fiscal, el cual es un indicador clave para evaluar la carga tributaria que soportan tanto ciudadanos como empresas en relación con el Producto Interior Bruto de la región, en el año 2022, Bizkaia presenta un porcentaje considerablemente bajo (22.69%) en comparación con la media nacional en España (38.3%) y con otros países de la Unión Europea, como se ilustra en el gráfico 7.

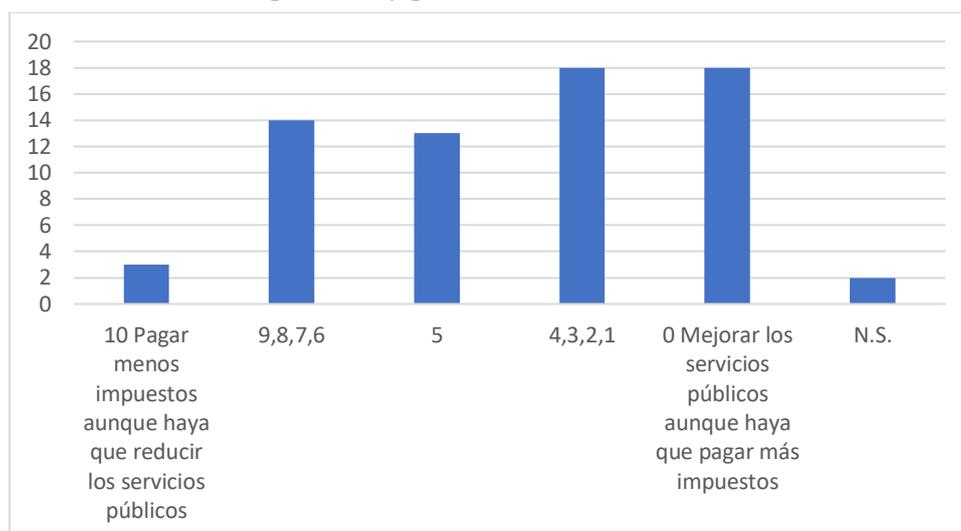
Gráfico 7. Presión fiscal en la Unión Europea y Bizkaia en 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Eurostat.

Esta reducida presión fiscal en Bizkaia, en comparación con los demás países, indica que el gobierno recauda una proporción menor del PIB, lo que sugiere un margen para incrementarla con el fin de financiar servicios y prestaciones públicas.

Gráfico 8. Escala de valoración (0-10) del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales en Bizkaia.



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos del CIS.

Como se puede observar en el gráfico 8, la población vizcaína está dispuesta a pagar más impuestos para mejorar sus servicios públicos ya que más de la mitad de los encuestados en la provincia se inclinan a favor de esta medida. Además, teniendo en cuenta el gráfico 7, un 73.53% de ellos prefiere que estos impuestos sean gravados por impuestos directos, en contraste con el 17.65% que opta por los indirectos.

Además de redistribuir la renta hacia una más equitativa, esta propuesta tiene ventajas económicas. Contrario a lo que la gente piensa, aumentar impuestos conlleva un aumento de la demanda agregada, aunque se trate a largo plazo debido a su carácter de reasignación de recursos hacia el gasto público. El financiamiento de los servicios públicos, educación, salud... estimula la demanda agregada al tener un efecto multiplicador en la economía. En otras palabras, en su totalidad hace que el gasto público aumente incluso más de lo que lo haría el gasto privado si no se hiciese el incremento de impuestos.

- Puntos débiles

Toda decisión fiscal debe equilibrar la necesidad de recaudar ingresos con los potenciales impactos negativos sobre la economía. En la práctica, todos los impuestos son distorsionantes porque alteran los precios relativos de los agentes económicos, ya sean productores o consumidores, lo que resulta en un costo de bienestar conocido como exceso de gravamen (Braña, 2010).

Por ejemplo, mayores tasas de IRPF implica un desincentivo para los trabajadores al ser conscientes que cuanto más ganen, más se les gravará. Algún que otro individuo optaría por rebajar su contrato laboral o incluso dejar el trabajo si consideran que el esfuerzo laboral no merece la pena a lo que se gana después. Esto se conoce como efecto sustitución, donde los individuos reemplazan horas de trabajo por ocio (Costa et al., 2009). Desde otro punto de vista, también puede llevar a que, si se desea mantener el

nivel de renta anterior, se tengan que aumentar las horas trabajadas, lo que constituiría el efecto renta (Costa et al., 2009).

En caso de subir el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones al segmento más rico, se podría dar una fuga de capitales hacia países donde ni siquiera conste de su existencia, como sucede en Chipre, Eslovaquia, Estonia, Malta y Rumania (Comité de personas expertas, 2022). No obstante, si que se aplica en la mayoría de países de la Unión Europea, aunque la normativa varía entre países; sobre todo en exenciones, tarifas o mínimos exentos. Por lo tanto, las personas más ricas podrían optar también por trasladar su residencia a países donde este impuesto se tribute en una tarifa inferior.

Por otra parte, algunos economistas alegan que, con mayores impuestos, sobre todo con el incremento del Impuesto sobre el Patrimonio que afecta exclusivamente al segmento más rico, los individuos tienen menos ingresos disponibles para gastar, lo que puede reducir el consumo y afectar negativamente a la demanda agregada, y, por tanto, al crecimiento económico a corto plazo. No obstante, el hecho a considerar es: ¿se prefiere un crecimiento económico inmediato o uno sostenible y progresivo a largo plazo? Este trabajo se postula con esta última perspectiva.

Dentro de los impuestos directos, los que más permiten dar cumplimiento al mandato constitucional de progresividad del sistema tributario (art. 31 CE) son el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por lo tanto, estos son los que van a recibir propuestas de modificación con tal de disminuir esa desigualdad en la polarización de la riqueza.

5.2.1.1. Modificaciones en el IRPF

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el que más representación tiene en la recaudación del sistema impositivo en Bizkaia, constituyendo el 38.97% del total en 2023. Su aplicación y gestión son de gran importancia, además de ser esencial en la redistribución de la renta debido a su carácter progresivo.

El IRPF de Bizkaia es de carácter dual, lo que quiere decir que separa los tipos de ingresos en dos categorías distintas, y cada una de ellas está sujeta a un tratamiento fiscal diferente. Por un lado, está la tarifa general para las rentas del trabajo y pensiones y, por otro lado, está la tarifa del ahorro donde se encuentran las rentas y ganancias del capital. Esta dualidad ofrece beneficios, ya que la tributación de las rentas del capital puede reducir las distorsiones derivadas del gravamen de las rentas del trabajo, además de reforzar el efecto redistributivo del gravamen progresivo de las rentas del trabajo y las actividades económicas (Banks y Diamond, 2010; Diamond y Saez, 2011; Bastani y Waldenström, 2020).

Algo que se diferencia de Bizkaia, y de los demás territorios históricos vascos frente a las demás comunidades autónomas de España, es la integración del capital inmobiliario en la base del ahorro. Razones de equidad y eficiencia avalan esta característica, que participa en corregir la distorsión de las inversiones reales frente a las financieras,

reduciendo la diferencia entre sus respectivos tipos marginales efectivos (Comité de personas expertas, 2022).

Como se manifestó al inicio de este apartado, las propuestas consistirán en revisar los tramos impositivos y elevar los tipos progresivos del impuesto para lograr mayor equidad en el sistema.

Para ello, es preciso conocer la escala impositiva actual del IRPF (tabla 4), la cual incluye dos tipos de tarifas, la general y la del ahorro:

Tabla 4. Escala de gravamen actual del IRPF en Bizkaia.

	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
<u>TARIFA GENERAL</u>	0.00	0.00	17280.00	23.00
	17280.00	3974.40	17280.00	28.00
	34560.00	8812.80	17280.00	35.00
	51840.00	14860.80	22190.00	40.00
	74030.00	23736.80	28500.00	45.00
	102530.00	36561.80	34140.00	46.00
	136670.00	52266.20	62570.00	47.00
	199240.00	81674.10	En adelante	49.00

	Parte de base liquidable del ahorro	Tipo (%)
<u>TARIFA DEL AHORRO</u>	Hasta 2500.00 euros	20
	Desde 2500.01 euros hasta 10000.00 euros	21
	Desde 10000.01 euros hasta 15000.00 euros	22
	Desde 15000.01 euros hasta 30000.00 euros	23
	Desde 30000.00 euros en adelante	25

Fuente: elaboración propia a través de la Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A continuación, los cambios que se van a proponer involucran la adición de un nuevo tramo con su respectivo tipo marginal. Este cambio se destaca en verde en la tabla 5 en las celdas correspondientes.

El objetivo de aumentar el tipo en dicho tramo es fomentar la progresividad y lograr una mayor diferenciación entre los que no cobran tanto, a los contribuyentes de este tramo se les propone que tributen más de la mitad de lo ganado. Esta iniciativa se fundamenta con la motivación de comparar el tipo de gravamen superior del IRPF en los demás países de la Unión Europea, encontrando que naciones vecinas como Portugal y Francia aplican tasas similares (European Commission, 2023). De esta manera, además de reducir la desigualdad en la distribución de la renta, lo que se consigue con esta proposición es aumentar la recaudación para conseguir más presupuesto para los servicios públicos que la mayoría de los ciudadanos de Bizkaia demanda.

Tabla 5. Propuesta de escala de gravamen en el IRPF de Bizkaia.

<u>TARIFA GENERAL</u>	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
	0.00	0.00	17280.00	23.00
	17280.00	3974.40	17280.00	28.00
	34560.00	8812.80	17280.00	35.00
	51840.00	14860.80	22190.00	40.00
	74030.00	23736.80	28500.00	45.00
	102530.00	36561.80	34140.00	46.00
	136670.00	52266.20	62570.00	47.00
	199240.00	81674.10	100760.20	49.00
	300000.20	131046.598	En adelante	52.00

<u>TARIFA DEL AHORRO</u>	Parte de base liquidable del ahorro	Tipo (%)
	General	25

Fuente: elaboración propia.

Por el lado del ahorro, se propone que su tarifa sea proporcional con un tipo del 25%. El sistema dual, también conocido como sistema nórdico dual, que permitió dividir en dos los ingresos de los individuos, comenzó con una tarifa del ahorro constante por razones de eficiencia económica y simplicidad administrativa (Princen et al., 2020). Dado que en la propuesta se aumentan los tipos en las tarifas progresivas, se opta por mantener una constante para el ahorro. Los intereses, dividendos y ganancias de capital, que en su mayoría provienen de inversiones, están vinculados a individuos con mayor capacidad económica. Según los datos del Ministerio de Hacienda en el análisis del IRPF en 2017, la base del ahorro comienza a ser prominente en los individuos con base imponible superior a 40000 euros, cuyo tipo en la escala actual se encuentra en el 25%, incrementándose proporcionalmente a medida que la base imponible es mayor, llegando a ser de más del 50% en aquellos que tienen más de 600000 euros de ingresos al año (Dirección General de Tributos, 2021).

En definitiva, con esta combinación de rentas del trabajo gravadas progresivamente y rentas del capital con un gravamen fijo del 25%, porcentaje más alto de los tipos actuales, se logra un equilibrio donde se puede mantener la progresividad en la tributación del trabajo mientras se promueve la eficiencia y la competitividad en la tributación del capital.

5.2.1.2. Modificaciones en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el de Sucesiones y Donaciones

La imposición sobre la riqueza es uno de los ámbitos fiscales en los que los sistemas tributarios internacionales muestran mayores diferencias (Mirrlees et al., 2011). Existen países con impuestos sobre la posesión de la riqueza, otros que solo gravan sus transferencias, e incluso algunos que no lo hacen de ninguna forma. En España, este tipo de imposición tiene una trayectoria histórica significativa (Comité de personas expertas,

2022) y presenta una gran diversidad porque es un impuesto cedido a las comunidades autónomas con aplicación en sus distintos ámbitos territoriales. El sistema vigente en Bizkaia incluye impuestos dinámicos que gravan la transferencia de riqueza (ISD) e impuestos estáticos que gravan la posesión de la riqueza (IP) anualmente.

Impuesto sobre el Patrimonio

A nivel nacional, la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio a las comunidades autónomas dentro del régimen común (Ley 22/2009, de 18 de diciembre) conlleva que se cree una competencia fiscal notoria entre las distintas regiones, y que la normativa vigente que haya en ellas tenga grandes consecuencias en las decisiones de sus ciudadanos respecto al movimiento de su capital. Por otro lado, Bizkaia tiene autonomía en la gestión de sus propios impuestos bajo régimen foral (Ley 12/2002, de 23 de mayo). Si juntamos ambas cuestiones, en cada comunidad autónoma de España este impuesto tiene diversos tipos, mínimos exentos, reducciones en la base imponible, y posibles bonificaciones diferentes. Por consiguiente, las propuestas de modificación sobre este impuesto se van a centrar en la preocupación inicial de esta competencia fiscal. Por ello, es esencial comprender la situación de este impuesto en cada comunidad (tabla 6) y la escala impositiva del territorio de Bizkaia (tabla 7).

Tabla 6. Normativa autonómica del Impuesto sobre el Patrimonio en España (2024).

Comunidad Autónoma	Mínimo exento	Tipo (%)	Bonificaciones
Andalucía	700000	0.20-2.50	100%*
Aragón	700000	0.20-3.50	
Asturias	700000	0.22-3.00	
Baleares	3000000	0.28-3.45	
Canarias	700000	0.20-3.50	
Cantabria	700000	0.24-3.03	100%*
Castilla-La Mancha	700000	0.20-3.50	
Castilla y León	700000	0.20-3.50	
Cataluña	500000	0.21-3.48	
Madrid	700000	0.20-3.50	Diferencia correspondiente con el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas*
Com. Valenciana	500000	0.20-3.50	
Extremadura	500000	0.3-3.75	100%
Galicia	700000	0.20-3.50	50%
La Rioja	700000	0.2-3.50	
Navarra	550000	0.16-3.50	
Murcia	3700000	0.24-3.00	
Alaba	800000	0.20-2.50	
Gipuzkoa	700000	0.20-2.50	
Bizkaia	800000	0.20-2.00	

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa de las comunidades autónomas.

Tabla 7. Escala impositiva actual del Impuesto sobre el Patrimonio en Bizkaia.

	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
<u>ESCALA DE GRAVAMEN</u>	0.00	0.00	800000.00	0.20
	800000.00	1600.00	800000.00	0.60
	1600000.00	6400.00	1600000.00	1.00
	3200000.00	22400.00	3200000.00	1.50
	6400000.00	70400.00	6400000.00	1.75
	12800000.00	182400.00	En adelante	2.00

Fuente: elaboración propia a partir de la Norma Foral 2/2013, de 27 de febrero, del Impuesto sobre el Patrimonio.

Comparando la escala impositiva correspondiente en el territorio histórico de Bizkaia con las demás comunidades autónomas se pueden apreciar diversas disparidades en cuanto a tramos y tarifas impositivas. Para la propuesta, se modifican tanto los tramos como los tipos a partir de la base liquidable de 6400000 euros, incrementándolos. Las modificaciones se destacan en color verde.

Tabla 8. Propuesta de escala de gravamen en el Impuesto sobre el Patrimonio para Bizkaia.

	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
<u>ESCALA DE GRAVAMEN</u>	0.00	0.00	800000.00	0.20
	800000.00	1600.00	800000.00	0.60
	1600000.00	6400.00	1600000.00	1.00
	3200000.00	22400.00	3200000.00	1.50
	6400000.00	70400.00	6400000.00	1.75
	7800000.00	182400.00	1400000.00	2.00
	10000000.00	210400.00	2200000.00	2.50
	11000000.00	265400.00	1000000.00	3.00
	13000000.00	295400.00	En adelante	3.50

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 8, se han mantenido todos los tipos de gravamen con sus respectivos tramos y se han añadido tres tramos más con tipos más altos, alcanzando hasta el 3.50%. Esta decisión se fundamenta con la comparación de tramos y tipos de varias comunidades autónomas, como Navarra, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Aragón, cuyo tipo y tramo más alto se sitúa aproximadamente en este porcentaje. Se ha conservado el tipo inferior del 0.20% para bases liquidables hasta 800000 euros, un tramo bastante amplio para el tipo más bajo. Las demás comunidades autónomas suelen tener tramos menos amplios en ese tipo, por lo que, en términos de competencia fiscal, mantenerlo así es beneficioso para atraer capital y evitar la elusión fiscal. Según Thomas Piketty en 2019, en una entrevista con Bassets, aseguró que se necesitaría un tipo de gravamen del 90% en este impuesto para conseguir una redistribución equitativa, comparando con el 2% como máximo de la actualidad, y que genera controversia.

En Europa, este impuesto es común en España, pero también se encuentra en Noruega y Suiza. Los Países Bajos lo integran en el IRPF, mientras que Luxemburgo tiene un

impuesto sobre la riqueza neta de las personas jurídicas. Francia, Italia, Portugal y Bélgica gravan la titularidad de determinados activos (Comité de personas expertas, 2022). Existe el riesgo de que los multimillonarios trasladen sus capitales a otros países con tal de no tributar este impuesto. En ese contexto, se propone que, en caso de empadronamiento en otro país, aquellos que hayan tributado este impuesto continúen haciéndolo durante los cinco años siguientes a su traslado, desincentivando así la traslado al considerar que no valdría la pena.

Otra propuesta a hacer hincapié, además de ser una recomendación de la OCDE (2018), es que la base imponible debe alinearse con el valor de mercado de los bienes y mantener durante unos años el valor de los activos de difícil valoración, o mantener constante en ese mismo período el valor del patrimonio neto total del contribuyente, para evitar comprobaciones anuales.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

La imposición de la riqueza heredada y donada encuentra justificaciones tanto desde la perspectiva de la eficiencia, como de la equidad intergeneracional y la igualdad de oportunidades (Comité de personas expertas, 2022). Desde el punto de vista de la equidad intergeneracional, el gravamen sobre las herencias se considera una política preredistributiva con influencia en las condiciones iniciales que afectan a la futura distribución de la renta. Las transferencias intergeneracionales contribuyen al aumento de la desigualdad relativa al determinar la situación socioeconómica de los individuos y, por tanto, suponen un obstáculo para la igualdad de oportunidades (Comité de personas expertas, 2022). En este sentido, el ISD tiene la capacidad de afectar las dotaciones iniciales de recursos, mejorando así la igualdad de oportunidades entre los individuos.

En cuanto a la eficiencia, se destaca el marco de análisis de imposición óptima, que consiste en la posibilidad de ser un instrumento para incentivar un uso más productivo del capital y para reducir las distorsiones que podría causar su contribución a una imposición progresiva sobre el capital (Comité de personas expertas, 2022).

En Bizkaia, las tarifas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones son (tabla 9):

Tabla 9. Escala impositiva actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Bizkaia.

Grupo I. Adquisiciones por cónyuge o pareja de hecho, descendientes o ascendientes en línea recta por consanguinidad (menores de 21 años).				1.50%
Grupo II. Adquisiciones por colaterales de segundo grado por consanguinidad (mayores de 21 años).				
Grupo III. Adquisiciones por colaterales de tercer grado por consanguinidad, ascendientes y descendientes por afinidad (hermanos, sobrinos, tíos).				
	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
	0.00	0.00	9230.00	5.70
	9230.00	526.11	18450.00	7.98
	27680.00	1998.42	18450.00	10.26
				30

<u>ESCALA DE GRAVAMEN</u>	46130.00	3891.39	46110.00	12.54
	92240.00	9673.58	92220.00	15.58
	184460.00	24041.46	276650.00	19.38
	461110.00	77656.23	461080.00	23.18
	922190.00	184534.57	1383230.00	28.50
	2305420.00	578755.12	En adelante	34.58

Grupo IV. Adquisiciones por colaterales de cuarto grado (primos), colaterales de segundo y tercer grado por afinidad, grados más distantes y extraños.

	Base liquidable	Cuota íntegra	Resto base liquidable	Tipo (%)
	0.00	0.00	9230.00	7.60
	9230.00	701.48	18450.00	10.64
	27680.00	2664.56	18450.00	13.68
<u>ESCALA DE GRAVAMEN</u>	46130.00	5188.52	46110.00	16.72
	92240.00	12898.11	92220.00	20.52
	184460.00	31821.66	276650.00	25.08
	461110.00	101205.48	461080.00	29.64
	922190.00	237869.59	1383230.00	35.72
	2305420.00	731959.34	En adelante	42.56

Fuente: elaboración propia a partir de la Norma Foral 4/2015, de 25 de marzo, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

No se propondrá una nueva escala impositiva, puesto que la actual cumple con las recomendaciones de la OCDE, es decir, la aplicación de tipos progresivos para mejorar la equidad vertical. Además, los tipos varían según el grupo al que corresponda el contribuyente, siendo más elevados cuanto más lejano sea el parentesco con el individuo.

5.2.2. *Eliminar o rebajar ciertos gastos fiscales*

El gasto fiscal es el conjunto de mecanismos impositivos que generan beneficios para los contribuyentes, y que, como consecuencia, reducen la capacidad de recaudación de la Administración Tributaria. Los elementos que lo conforman son las exenciones, reducciones en las bases imponibles, tipos impositivos bajos, deducciones en las cuotas íntegras...

- Justificación económica

Según el informe presupuestario de gastos fiscales de la Diputación Foral de Bizkaia, se estiman 3626400 millones de euros de gasto fiscal para 2024 (sin contar el gasto fiscal en el Impuesto sobre el Patrimonio del ajuste por el límite conjunto con la cuota del IRPF). Hay que tener en cuenta que este importe es el que se resta de la recaudación para invertirlo en los servicios públicos.

En este contexto, se plantea la eliminación o reducción de algunas exenciones extrafiscales, es decir, aquellas que no se establecen por razones de capacidad contributiva y quiebran los principios de generalidad e igualdad que rigen la materia tributaria (Comité de personas expertas, 2022). Aunque se pueda poner de manifiesto una capacidad económica suficiente para asumir las cargas tributarias, no se considera conveniente

gravarla, para salvaguardar determinados fines de política económica y social protegidos constitucionalmente (STC 134/1996 de 22 de julio).

Las propuestas siguientes constan de la eliminación o rebaja de algunos de estos gastos fiscales puesto que no se considera coherente su justificación de acuerdo a que algunos de los beneficios fiscales asociados a estos tributos introducen una regresividad que contradice su naturaleza progresiva. Por tanto, además de promover la progresividad en estos impuestos, el resultado de esta propuesta va a resultar en un incremento de la recaudación, cuya inversión se puede dar en una mejora de los servicios sociales para los segmentos de población más vulnerables.

- Puntos débiles

En todo gasto fiscal hay un contribuyente que se beneficia de no gravar una parte de su renta o patrimonio. Por tanto, la eliminación de ésta crearía el descontento de dicho contribuyente. Esto podría resultar, de nuevo, en trasladar su capital hacia otra residencia. Incluso, si la fuga de capitales fuese tan grande, la base imponible global del impuesto decrecería, lo cual tendría un efecto contrario a un aumento de recaudación, que es uno de las intenciones por las que se proponía esta propuesta.

Además, cada uno de los gastos fiscales se propusieron en busca de un objetivo justificado. En el IRPF, la reducción en la base imponible de aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, entre otros, busca una seguridad financiera personal a largo plazo con tal de reducir la dependencia en el sistema público, y por tanto, la presión en ella. La deducción por vivienda, por ejemplo, busca fomentar la propiedad de vivienda y el sector inmobiliario. En el Impuesto sobre el Patrimonio, el mínimo exento trata de incluir en el impuesto solamente a los individuos con un patrimonio significativo, por eso su cuantía tan elevada. Y, la reducción en la base imponible de la vivienda habitual del mismo impuesto tiene objetivos similares a la deducción del IRPF, además de querer aliviar la carga fiscal sobre el contribuyente. Al interrumpir el incentivo a estos objetivos, puede darse un impacto negativo en la economía, con consecuencias en muchos otros ámbitos sociales y políticos. A continuación, información más detallada de las posibles eliminaciones y rebajas de estos gastos fiscales.

5.2.2.1. Eliminación o rebaja de gastos fiscales en el IRPF

El 34.44% de los gastos evaluados provienen del IRPF (Diputación Foral de Bizkaia, 2024a). Por lo tanto, es importante prestar atención a los beneficios fiscales que se obtienen de estas medidas, ya que algunas de las exenciones y deducciones dan al impuesto un carácter regresivo que va en contra de la naturaleza progresiva del sistema impositivo. En consecuencia, el objetivo es reducir la base imponible mediante la eliminación o disminución de los siguientes gastos fiscales debido al conflicto de intereses con la equidad.

Reducción en la Base Imponible de aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social

La propuesta consiste en la eliminación de los beneficios fiscales asociados con las aportaciones y contribuciones a varios sistemas de previsión social, como EPSVs, Planes de Pensiones, Mutualidades de Previsión Social, Planes de Previsión Asegurados, Planes de Previsión Social Empresarial y seguros privados que cubran riesgo de dependencia severa o gran dependencia; aunque existan límites según el tipo de aportación, contribución conjunta o individual, así como otros criterios como la situación del cónyuge o pareja de hecho.

→ Ejemplo:

Imaginemos a una persona con un salario anual de 40000€ que hace aportaciones personales a su plan de pensiones por un total de 2500€, y su empresa contribuye con 5000€ a un plan de previsión social empresarial a su favor. Dado que la suma de ambas aportaciones no excede el límite de 12000€, se aplicaría una reducción de 7500€ en su base imponible. Como resultado, la cuota tributaria se reduciría a 32500€.

Para esta cantidad, el tipo de gravamen correspondiente en Bizkaia es del 28%, lo que resultaría en una tributación de 8237€ por IRPF. En cambio, con una base liquidable de 40000€ sin la reducción en la base, el tipo es del 35% y el total a tributar en este caso sería de 10716.80€. Sin embargo, quienes se beneficiarían de ahorrarse 2479.80€ son los individuos de mayor renta pudientes de aportar a un plan de pensiones, lo que contradice el carácter progresivo del IRPF, convirtiendo esta reducción en más bien regresiva.

En nuestro sistema de seguridad social público se brinda una red básica de protección, mientras que, en los sistemas de previsión social privada, las personas pueden complementar esas prestaciones con ahorros adicionales para la jubilación y otros gastos para un futuro incierto. Este trabajo no se postula en contra de los ahorradores, pero no es justificación suficiente para que exista un beneficio fiscal para aquellos con mayores recursos económicos que buscan acumular estos beneficios fiscales.

Deducción por vivienda habitual

Existe una deducción por vivienda habitual, aplicable tanto al alquiler como a la adquisición. No obstante, por ejemplo, según el Comité de personas expertas para el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022, no se encuentran razones sólidas para mantener esta reducción. No hay evidencia que demuestre que la actual reducción por arrendamiento de vivienda haya contribuido a estimular la oferta de vivienda de alquiler en una cuantía que justifique los costes de este beneficio fiscal, en términos de falta de neutralidad en el tratamiento del ahorro destinado a la inversión inmobiliaria o los efectos en la equidad vertical que el incentivo genera, y esto se extiende al territorio histórico de Bizkaia. De hecho, la evidencia presentada por la AIReF (2020) indica que los contribuyentes beneficiados pertenecen al grupo de mayor renta, lo que cuestiona su justificación desde la perspectiva de equidad vertical, en ausencia de efectos empíricos significativos del incentivo fiscal sobre la oferta de alquiler de vivienda.

Este trabajo propone mantener esta deducción por vivienda habitual para los jóvenes menores de 30 años y familias numerosas con tal de apoyar la emancipación de los jóvenes. Sin embargo, se propone suprimirla para aquellos que no pertenecen a estos grupos.

5.2.2.2. Rebaja de gastos fiscales en el Impuesto sobre el Patrimonio

Hay tres grandes gastos fiscales en el ámbito del IP. El primero es el ajuste por el límite conjunto establecido para las cuotas íntegras del IP y el IRPF, que establece que la suma de ambas cuotas no puede superar el 65% de la suma de las bases imponibles del IRPF. En caso de superar el límite, se aplica una reducción hasta alcanzar ese porcentaje, sin que esta reducción pueda superar el 75%.

Se considera necesario mantener este “Escudo Fiscal” por su carácter técnico y de aplicación general, cuyo objetivo es evitar que se califique de confiscatorio para los contribuyentes que deben pagar ambos impuestos (Comité de personas expertas, 2022). Esta medida también garantiza equidad y proporcionalidad en el sistema tributario, previniendo cargas fiscales excesivas que podrían resultar injustas para estos contribuyentes.

Mínimo exento de 800000€

El segundo es el mínimo exento de 800000€ que se encuentra en Bizkaia para este impuesto, una de las cantidades más altas a nivel nacional como se puede constatar en la tabla 6. Esta es la cantidad que no está sujeta a tributación y lo que busca la Diputación Foral de Bizkaia es asegurar que solo estén obligados a tributar los individuos con un patrimonio neto significativo. Según el informe de Presupuestos de Gastos Fiscales para 2024, este beneficio fiscal, que podría ser utilizado para contribuir al bienestar social en lugar de acumularse en manos de unos pocos, tiene un costo estimado de 48.3 millones de euros. En este sentido, este trabajo propone reducir el mínimo exento a 750000€.

Reducción en la Base Imponible de la vivienda habitual hasta 400000€

La vivienda habitual representa una necesidad básica, más que un lujo o una inversión, es por eso que el tercer gasto fiscal trata de una reducción en la base imponible con el fin de aliviar esa carga fiscal sobre el contribuyente. En el Presupuesto de Gastos Fiscales 2024, este gasto fiscal para el ejercicio fiscal 2023 es de 8.1 millones de euros.

Se propone reducir esta reducción a 350000€, un valor que no afectaría a la persona si verdaderamente no es pudiente. Si una persona, aparte de sobrepasar la exención de 750000€, cuenta con una vivienda de valor de más de 350000€ se considera que tendría que aportar a este impuesto con tal de lograr un bienestar colectivo y conseguir una distribución de la renta más igualitaria.

Para todas estas modificaciones de medidas se ha tomado en cuenta la competencia fiscal y no se considera que con estos cambios un individuo tenga el incentivo de trasladar sus capitales a otras comunidades o países, considerando las medidas fiscales vigentes en esos lugares.

5.2.3. *Mejorar el control tributario*

El fraude fiscal es una de las cosas que más daño hacen al sistema tributario, puesto que no solo hace disminuir los ingresos fiscales, sino que también generan inequidades en la carga tributaria por el mero hecho de que los individuos que verdaderamente están soportando obligaciones fiscales soportan una mayor carga para compensar la pérdida de ingresos de aquellos que malversan.

La OCDE define el fraude fiscal en su informe “Mejora del Acceso a Información Bancaria para Fines Tributarios: El Informe de Progreso de 2003” como un acto o acto fallido de una persona por el que intenta violar una obligación legal relativa a la correcta declaración, determinación o recaudación de impuestos.

Es importante diferenciar entre dos conceptos, aunque hay que crear medidas para combatir ambos: la elusión y la evasión fiscal. La elusión fiscal consiste en utilizar métodos legales para reducir la carga tributaria, como, por ejemplo, empadronarse en otra comunidad con un impuesto sobre el patrimonio más bajo o con exenciones más altas, cuando realmente no reside allí. De hecho, esta práctica es una de las más típicas entre los individuos con mayores niveles de riqueza para evitar tributar parte de su patrimonio (Durán Cabré, Esteller Moré, Más Montserrat, 2020). Por otro lado, la evasión fiscal implica acciones ilegales para no pagar los impuestos debidos, como no declarar ingresos. La elusión se combate mediante cambios normativos, mientras que la evasión se aborda con inspecciones fiscales.

- Justificación económica

El fraude fiscal desgasta la confianza en el sistema tributario y en la Diputación Foral de Bizkaia, lo que afecta negativamente a la cohesión social y al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Económicamente, fomenta la competencia desleal en el ámbito empresarial y profesional, además de incentivar la asignación ineficiente de recursos (Comité de personas expertas, 2022).

En la encuesta realizada por el CIS sobre la opinión pública y política fiscal, el 91.18% de los participantes en Bizkaia admitieron que creen que existe un nivel significativo de fraude fiscal en el sistema actual. Entre los efectos que acarrea, un 17.65% cree que crea injusticias porque algunos deben pagar lo que otros dejan de pagar, y a otro 17.65% les desmotiva a pagar sus impuestos correctamente. Más de la mitad de los encuestados también creen que la Administración hace poco para combatir el fraude fiscal.

Es por eso que este trabajo dedica una sección al tratamiento de los problemas de cumplimiento fiscal. Hay una clara necesidad de reforzar los medios disponibles para asegurar dicho cumplimiento y reducir los márgenes para evitar o eludir el pago de impuestos mediante diferentes medidas con tal de reducir la capacidad de erosionar las bases impositivas (Comité de personas expertas, 2022). Una administración tributaria eficiente y eficaz es la que logra cumplir con su principal objetivo: reducir al mínimo la evasión fiscal y realizar esta tarea con el menor coste de transacción, entendido como el coste de cumplimiento y la administración tributaria (Verdi, 2011).

Por tanto, luchar contra el fraude fiscal es esencial para tener un sistema tributario eficaz. En 2009, el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia creó la Comisión de Lucha contra el Fraude Fiscal (Orden Foral 1634/2009, de 9 de junio), la cual depende de la Dirección General de Hacienda y se encarga de asesorar y auxiliar en el diseño, elaboración, control de implantación y seguimiento de los resultados de la política de lucha contra el fraude fiscal en Bizkaia. Posteriormente, en 2013, el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE) creó la Comisión de Lucha contra el Fraude Fiscal del País Vasco donde anualmente se elabora un Plan Conjunto de Lucha contra el Fraude y se emite un informe sobre los resultados de sus actuaciones (Gobierno Vasco, 2024).

- Puntos débiles

Si se quiere más control tributario, se requiere un mayor presupuesto dedicado a esto, lo que se traduce en mayores costes administrativos, tanto de formación humana como tecnológicos, como se verá a continuación. Para los contribuyentes también puede resultar una carga administrativa mayor, al convertir en más complejas las documentaciones que tienen que presentar.

Cambios normativos complejos e intensificaciones en las inspecciones fiscales pueden resultar abusivas para las empresas, lo cual incrementa la percepción negativa de éstas en la Administración Tributaria. Esto podría acarrear mayores incentivos a no registrar las actividades económicas más fáciles de ocultar. Es decir, se podría dar el efecto contrario a lo que se busca. En los siguientes subapartados, las recomendaciones que se podrían implementar para buscar un control tributario más eficiente.

5.2.3.1. *Uso de la digitalización para computar actividades económicas a tributar*

Este trabajo no tiene la competencia digital necesaria para proponer soluciones específicas, sin embargo, en este apartado se recomienda el uso de la digitalización con tal de gravar correctamente todas las actividades económicas. Esto se está consiguiendo en Bizkaia mediante la implementación obligatoria del sistema BATUZ, inicialmente de forma voluntaria desde finales de 2021 y obligatoria a partir del 1 de enero de 2024, que cumple con las recomendaciones de la OCDE. Ya en 2022 y 2023, muchas personas físicas y jurídicas habían adoptado este sistema, incentivadas por reducciones en la base imponible del IS, el IRPF, y el IRNR para los establecimientos permanentes, y numerosas deducciones fiscales.

BATUZ representa una estrategia de control y asistencia para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de todas las personas y entidades que desarrollan actividades económicas sujetas a la normativa de Bizkaia, independientemente de su naturaleza o tamaño. Este sistema consta de tres componentes principales: TicketBAI, un software de facturación, la obligación de llevar los libros registro de operaciones económica (LROE) a través de la Sede electrónica de la Diputación Foral de Bizkaia, y la ayuda al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Además, para los

contribuyentes obligados al suministro de información inmediata a efectos del IVA (Suministro Inmediato de Información, SII), estos LROE integrarán la información y las obligaciones del SII.

La implementación de BATUZ desde 2021 ha sido la principal medida en la lucha contra el fraude fiscal en Bizkaia (Diputación Foral de Bizkaia, 2022). Este sistema recopila grandes cantidades de información, y la Hacienda Foral para gestionarlo ya está utilizando una nueva plataforma informática mediante técnicas de ciencia de datos.

Esta herramienta, además de contrastar la información proporcionada por cada contribuyente sobre las operaciones realizadas, utiliza una serie de indicadores para identificar a aquellos contribuyentes que presentan indicios o riesgo de fraude fiscal. Encima, a través del TicketBAI, cada individuo puede contribuir a combatir el fraude fiscal (Diputación Foral de Bizkaia, 2019), ya que el código QR del ticket permite verificar si el negocio cumple con la declaración a la Diputación Foral de Bizkaia o no, si rehúsan de entregarlo a los clientes.

Por último, los contribuyentes tienen a su disposición formularios de declaraciones para que puedan cumplir con sus obligaciones fiscales en relación a los principales impuestos que gravan los rendimientos de sus actividades económicas, como el IRPF, el IS, IRNR con establecimiento permanente y el IVA, cuyo incumplimiento resulta en un sistema sancionador de gran gravedad.

Al finalizar el año, se podrán observar los resultados y las diferencias en el fraude fiscal en comparación con años anteriores. En 2023, cuando tan solo era voluntaria su implementación, se logró regularizar 429.80 millones de euros, de los cuales 374 millones fueron recuperados a través de las actuaciones de regularización y cobro del fraude detectado (Diputación Foral de Bizkaia, 2024b).

Es imprescindible apostar por la equidad fiscal en el tratamiento de las actividades digitales respecto a las tradicionales, aunque hay que recordar que la implementación de la digitalización debe servir para desarrollar nuevas actividades, así como para permitir la simplificación y la reducción de trámites administrativos.

5.2.3.2. Intensificar el control de las medidas de doble imposición internacional

Para controlar la doble imposición internacional, los estados firman convenios entre ellos. No obstante, se critica que muchos de estos convenios para evitar la doble imposición se han convertido en convenios de doble exención, lo que requiere una intensificación del control para que esto no pase. Lo ideal sería cambiar el marco internacional a uno uniforme que todos los estados sigan de forma obligatoria, de modo que no haya distinciones, y, por tanto, malversaciones entre ellos.

A nivel nacional, Bizkaia colabora con la Agencia Tributaria Española (AEAT) para asegurar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y la correcta aplicación de las normas de transparencia fiscal y doble imposición. Otra propuesta a sugerir sería el

reforzamiento de la coordinación entre la AEAT y las Administraciones Forales, recomendado por el Libro Blanco elaborado por el Comité de personas expertas.

En el plano internacional, en 2022, España tenía firmados 103 convenios de doble imposición, de los cuales 98 eran aplicables (Comité de personas expertas, 2022). Estos convenios previenen la doble imposición sobre la renta y el patrimonio y promueven el intercambio de información. A pesar del Concierto Económico, Bizkaia, como parte de España, aplica estos convenios. La propuesta en este ámbito trataría de un acuerdo internacional estricto y transparente entre todos los estados existentes que consistiría en la ampliación a todo tipo de activos y movimientos internacionales la transmisión de información. Se necesita un refuerzo en la coordinación internacional además de establecer acuerdos con entidades financieras que operan en España pero que mantienen filiales en territorios que no aportan información fiscal, y verificar la residencia real de todos los españoles que declaren un cambio de residencia a un paraíso fiscal (Peñarrubia y Saura, 2015).

En este trabajo no se ha abordado el Impuesto sobre Sociedades, pero es un ámbito en el que la lucha contra la elusión fiscal de las empresas multinacionales debería cobrar protagonismo. Se debe intensificar el control fiscal a nivel europeo, impulsando controles multilaterales e inspecciones conjuntas y simultaneas, además de la presencia de funcionarios extranjeros en dichas inspecciones (Peñarrubia y Saura, 2015).

5.2.3.3. *Fomentar la educación tributaria*

Volvamos a la encuesta del CIS, entre los encuestados en Bizkaia, uno de cada dos ciudadanos considera que los impuestos son necesarios para que el Estado pueda ofrecer servicios públicos y uno de cada cuatro reconoce que los impuestos son una forma de redistribuir la riqueza en la sociedad. Sin embargo, un 13.24% sostiene que los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin estar muy seguro a cambio de qué. Esta afirmación demuestra de manera evidente que la población vizcaína tiene una gran demanda de educación en materia tributaria. El objetivo es que todos los ciudadanos comprendan el verdadero funcionamiento de los impuestos.

La educación tributaria mejora la comprensión de los contribuyentes de sus obligaciones fiscales, lo que conduce a un control tributario más efectivo. De hecho, autores como Durán-Sindreu (2014) sostienen que la causa principal del fraude fiscal en España es el déficit educativo de las personas. Para ello, este trabajo propone una reforma educativa para los cursos 4º de la E.S.O. y 1º y 2º de Bachillerato, donde haya una asignatura llamada ‘Tributación’, cuyo contenido tratase del cálculo de los impuestos, lugar y fecha de presentación de declaraciones, así como su relevancia en el financiamiento de los servicios públicos y el desarrollo del territorio. Cuando los ciudadanos entienden de tributación se crea una mayor conformidad voluntaria que disminuye la evasión y elusión fiscal.

Según el CIS, casi un 78% de los vizcaínos piensan que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos en explicar el destino de los impuestos. Esto implica que la mayoría

de la población no tiene conocimiento de a qué se destinan los ingresos públicos que salen de sus carteras. Se recomienda que la administración mejore la forma en la que comunica los presupuestos, que resulta deficiente. Garantizando que los ingresos provenientes de, por ejemplo, impuestos progresivos, son utilizados de manera efectiva y transparente, se incrementa la conciencia del gasto público y se disminuye la percepción negativa sobre el derroche de fondos por parte de las autoridades públicas. Por supuesto, esto conlleva un gasto administrativo, sin embargo, se contrarresta con una reducción en la carga administrativa sobre las autoridades fiscales, permitiendo una mejor asignación de recursos para otras funciones esenciales.

Las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco lanzaron en el 2017 una unidad didáctica como página web, en el marco del Plan Conjunto de Lucha contra el Fraude Fiscal, donde colegios voluntarios imparten esta formación como parte de su programa y cada año son más los colegios adheridos: desde los 132 centros iniciales en el curso 2017/2018 hasta los 260 en el curso 2022/2023 (Gobierno Vasco, s.f.b). No obstante, la propuesta es que pase a tener un carácter obligatorio de impartición.

6. Conclusiones

Después de analizar el papel de la fiscalidad en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, este apartado de conclusiones resume los principales descubrimientos a destacar de la investigación.

La percepción general de la sociedad sobre la desigualdad en la distribución de la renta es significativamente menor que la realidad, por lo tanto, es crucial que todos seamos conscientes de la realidad que se vive en la sociedad actualmente para no llevar a cabo políticas insuficientes y perpetuar el problema: el 10% más adinerado de España adquiere más de la mitad de la riqueza total del país. Esta concentración extrema de la riqueza en manos de unos pocos, evidencia una desigualdad estructural significativa. Además, cada año el Índice de Gini es mayor, indicando una tendencia preocupante del enriquecimiento de los más ricos.

La desigualdad en la distribución de la renta es un problema social, político y económico. Se trata de un efecto dominó donde si existe una situación de disparidad de rentas en una sociedad, existe una situación de desigualdad social por no tener acceso a los mismos recursos que otra persona, y esto sería una situación que está en manos de la política arreglar mediante diversos mecanismos; el que se utiliza en este trabajo para lograr un desarrollo inclusivo es la política fiscal. Se concluye que no hay justicia social sin justicia fiscal.

La característica que abarca todo el trabajo sobre como disminuir la desigualdad en la distribución de la renta mediante un sistema tributario es la progresividad, premisa recogida en el artículo 31 de la Constitución Española. La progresividad de un impuesto se puede resumir en una sola frase: aquellos con mayores recursos económicos, deberán asumir una carga tributaria más alta. Una de las maneras para conseguirlo es mediante las

tarifas progresivas de los impuestos directos, ya que estos gravan en proporción y directamente sobre la renta.

No es necesario que para que un sistema impositivo consiga disminuir la desigualdad en la distribución de la renta tenga que estar plagado de impuestos progresivos, sino que puede existir variedad y, de hecho, en todos los sistemas impositivos del mundo es este el caso. Lo verdaderamente importante recae en que el resultado global resulte progresivo.

En el caso de Bizkaia, atendiendo a su recaudación, se podría decir que va por el buen camino priorizando los impuestos directos a los indirectos, sin embargo, no siempre ha sido así, de hecho, mirando el historial de la última década, siempre ha estado muy equilibrado con sobrepaso de los indirectos mayormente.

Para ello, se han sugerido diferentes modificaciones a implementar en el sistema tributario de Bizkaia dada sus circunstancias actuales, con el objetivo principal de buscar una distribución de la renta más equitativa. Antes que nada, se es consciente que cualquier modificación tributaria crea desajustes y, en general, consecuencias en otras muchas materias que se han tenido en cuenta para llevar a cabo las propuestas de reforma: contradicciones con otros objetivos gubernamentales, globalización económica, competencia fiscal entre países o comunidades autónomas en España debido a la política descentralizada del país... A continuación, lo más destacado de las propuestas clave para lograr progresividad mediante la fiscalidad:

La primera propuesta consiste en aumentar el tipo de los impuestos directos para aquellos tramos más altos de renta. Esto dota directamente al sistema de progresividad al sustraer recaudación de los más adinerados para aportarlo a los servicios públicos de los que todo individuo tiene acceso. Se propone añadir un nuevo tramo en la tarifa general del IRPF, e implementar uno constante en la del ahorro del 25%, tarifa más alta de los tramos actuales, dado que quienes tributan en ella pertenecen mayoritariamente a los segmentos de población con rentas más altas. En cuanto al IP, se crean tres nuevos tramos impositivos para los más millonarios. Y para el ISD, se ha decidido no realizar modificaciones al estar de acuerdo con sus características.

Aumentar los tipos para esta población rica no conllevaría consecuencias graves en su día a día, es decir, los ricos seguirán siendo ricos, y lo que se está transfiriendo de ellos a los más pobres si que les puede cambiar su día a día.

La segunda propuesta consiste en eliminar gastos fiscales cuyo objetivo sea contrario a los principios de igualdad que rigen la materia tributaria, a pesar de estar justificados constitucionalmente por objetivos de política económica y social. Dentro del IRPF, se propone la completa eliminación de la reducción en la base imponible de aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social con la justificación equitativa de que los segmentos de población que aportan a esto es la clase pudiente y esta reducción, además, les beneficia. Esto otorga al IRPF un carácter regresivo que no concuerda con su progresividad.

Por otro lado, se propone el mantenimiento de la deducción por vivienda habitual para los jóvenes menores de 30 años y familias numerosas para apoyar la emancipación de los jóvenes, sin embargo, para los demás grupos, se propone su eliminación al no encontrar razones de equidad para mantenerlo: AIREF confirma que los contribuyentes más beneficiados de esta deducción acaban siendo los que pertenecen al grupo de mayor renta.

Respecto al IP, se propone mantener el “Escudo Fiscal” del 65% en la suma para aquellos que contribuyen tanto en IRPF como en IP, con tal de que el impuesto no llegue a tener carácter confiscatorio. Sin embargo, se propone disminuir el mínimo exento de 800000€ a 750000€ y disminuir la reducción en la base imponible de la vivienda habitual de 400000€ a 350000€. Considerando que se aplican estas propuestas, una persona cuyo valor de vivienda estuviese en 350000€ y aparte tuviese un patrimonio de 750000€, en total, sumaría un millón de euros y no contribuiría en este impuesto. Mayor a ese importe se considera que se debería contribuir con tal de lograr una distribución de renta más igualitaria para aquellos que ni siquiera llegan al salario mínimo interprofesional vigente.

La tercera propuesta se centra en mejorar el control tributario de modo que las rentas más altas no practiquen el fraude fiscal en tributación, una práctica que prevalece entre estos sectores al tratarse de los más “afectados”. Para ello, se debe luchar contra el fraude fiscal como lo lleva haciendo años la Comisión de Lucha contra el Fraude Fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia, sin embargo, hay que intensificar las medidas mejorar. Esto se lograría través de la digitalización para controlar actividades económicas (mediante el sistema BATUZ), la revisión de convenios de doble imposición internacional y el fomento de la educación tributaria para involucrar más a la población en temas fiscales, por ejemplo, implementando una asignatura obligatoria en la E.S.O. y Bachillerato.

Todos debemos poner de nuestra parte ya que el fraude fiscal afecta a la mayoría de la población, pero especialmente a aquellos con menos recursos económicos. La existencia de un sistema progresivo y equitativo pierde su sentido cuando el control fiscal no es eficiente, la falta de control destruye por completo la progresividad que hay en el sistema.

Además, de poco sirve diseñar un sistema impositivo progresivo, si los individuos con dinero, que son los más afectados por la reforma que se debería hacer, tienen todas las facilidades para trasladar sus capitales a una residencia con condiciones impositivas más favorables. Lo ideal sería implementar un consenso global con condiciones impositivas similares en todos los países (por supuesto, de acuerdo a las necesidades económicas de cada país). De lo contrario, la competencia fiscal va a acabar destruyendo el sistema, donde todo se va a convertir en una competencia de atracción de capitales con tal de ver a sus economías crecer, a la vez que aumenta la desigualdad en las distribuciones de renta del país.

Para finalizar, es preciso aclarar que las medidas propuestas no tratan de conseguir una igualdad en la distribución de la renta al 100%. Medidas mucho más estrictas tendrían que llevarse a cabo para ello, como señala el economista Thomas Piketty en numerosos trabajos, no obstante, esta clase de medidas sí que contribuyen a reducir la brecha entre los extremos de riqueza y pobreza, objetivo principal de esta investigación.

7. Fuentes de información y bibliografía

7.1. Bibliografía

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2020). Evaluación del gasto público 2019. Estudio beneficios fiscales. *AIReF*.

Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, Vol. 58, N° 4, 328-346.

Arts, W. y Gelissen, J. (2001). Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? *Acta Sociologica*, Vol. 44, N° 4, 283-298.

Baena, G. (1988). Manual para elaborar trabajos de investigación documental (3ª ed.). *Editores Mexicanos Unidos*.

Banks, J. y Diamond, P. (2010). The base for direct taxation. En Mirrlees *et al.* (Eds.), cap. 6, 548-655.

Bastani, S. y Waldenström, D. (2020). How should capital be taxed? *Journal of Economic Surveys*, Vol. 34, N° 4, 812-846.

Comité de personas expertas (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De La Osa, A. (2020). La problemática de imposición sobre la riqueza: posibilidad de mantener el impuesto sobre el patrimonio. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, N° 26, 123-136.

Diamond, P. y Saez, E. (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 25, N° 4, 165-190.

Diputación Foral de Bizkaia. (2024a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2024*. Diputación Foral de Bizkaia.

Dirección General de Tributos. (2021). El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en 2017. *Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda*.

Dirección General de Tributos. (2023). Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2011-2021. *Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda*.

Durán Cabré, J. M., Esteller Moré, A. y Mas Montserrat, M. (2018). El presente del Impuesto sobre el Patrimonio, análisis a partir de la experiencia en España. En Martínez Vázquez y Lago Peñas, *Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria*, 279-293.

Durán-Sindreu, A. (2014). Fraude Fiscal y Educación Tributaria en España. *Revista Derecho & Sociedad*, N°23, 207-214.

Ebrill et al. (2002). El atractivo del IVA. *Finanzas & Desarrollo*. Vol. 39, N° 2, 44-47.

European Commission. Directorate-General for Taxation and Customs Union. (2023). *Annual Report on Taxation 2023*. Publications Office of the European Union.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2007). Por una economía mundial para todos. *Washington D.C.*

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2014). Fiscal Policy and Income Inequality. *Washington D.C.*

García, M. (2000). Modelización del análisis de las desigualdades en la distribución de la renta. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, N°3, 73-100.

Grajales, T. (2000). Tipos de investigación. *Altius*, Vol. 14, 112-116.

Gobierno Vasco. (2024). *Plan Conjunto de Lucha contra el Fraude Fiscal del País Vasco, que contiene los criterios generales y las actuaciones coordinadas a realizar durante el año 2024*. Comisión de lucha contra el fraude fiscal del País Vasco.

Hidalgo, L. F. (2012). ¿Por qué los gobiernos prefieren imponer a la sociedad los impuestos indirectos en vez de los impuestos directos? *Contribuciones a la Economía*, Vol. 10, N° 1.

López, C. M. (2018). Cómo concretar la prohibición de confiscatoriedad haciendo el sistema tributario más progresivo. *Crónica tributaria*, N° 166/2018, 147-187.

López, J., Marín, C., Onrubia, J. (2024). Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Octavo informe – 2021. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*. N° 2021-04.

Los impuestos si afectan al crecimiento. (2018). *Libertad y Desarrollo*, Temas Públicos, N° 1367-1.

Lynch, J. y Myrskylä, M. (2009). Always the Third Rail? Pension Income and Policy Preferences in European Democracies. *Comparative Political Studies*, Vol. 42, N°8, 1068-1097.

Martínez, C. (2018). ¿Tiene sentido que exista un impuesto sobre la riqueza? *Razón y Fe*. Vol. 277, N° 1432, 159-171.

Mirrlees et al. (2011). Tax by design. *Institute for Fiscal Studies*.

Moncada, I. y Rallo, J. R. (2016). Mitos y realidades sobre la desigualdad en España. *Instituto Juan de Mariana*, N° 66.

Navarrete, J. E. (2016). ¿Desigualdad y crecimiento? Inequality and economic growth. *Economíaunam*, Vol. 13, N° 37, 45-73.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2003). *Mejora del acceso a la información bancaria con fines tributarios*. Instituto de Estudios Fiscales. OCDE.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No. 26.

Olea, J. (2018). *Reforma fiscal ecológica en la comunidad autónoma de Euskadi*. [Tesis doctoral, UPV/EHU]. ADDI.

Persson, T., Roland, G. y Tabellini, G. (2000). Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, Vol. 108, N° 6, 1121-1161.

Peñarrubia, D. y Saura, P. (2015). Diez costes del fraude fiscal y los paraísos fiscales y diez propuestas para combatirlos. En Ruiz-Huerta, J., *Fiscalidad: eficiencia y equidad* (35-38). *Dossiers Economistas sin Fronteras*, N° 20.

Princen et al. (2020). Taxation of Household Capital in EU Member States: Impact on Economic Efficiency, Revenue & Redistribution. *European Commission*, Discussion paper N° 130.

Ruiz-Huerta, J. (2015). Fiscalidad: eficiencia y equidad. En Ruiz-Huerta, J., *Fiscalidad: eficiencia y equidad* (4-10). *Dossieres Economistas sin Fronteras*, N° 20.

Teijeiro Jiménez, H. A. (2017). *Análisis cuantitativo de la desigualdad en la distribución de la renta* [Trabajo de fin de grado, Universidade da Coruña]. RUC.

Zaller, J. y Feldman, S. (1992). A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences. *American Journal of Political Science*, Vol. 36, N° 3, 579-616.

7.2. Normativa

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 1, pp. 29313 a 29424.

España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, 124, de 24 de mayo de 2002.

España. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

España. Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 134/1996 de 22 de julio.

Gobierno Vasco. Norma Foral 7/1994 de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Boletín Oficial de Bizkaia, 14 de Diciembre.

Gobierno Vasco. Norma Foral 2/2013, de 27 de febrero, del Impuesto sobre el Patrimonio. Boletín Oficial de Bizkaia, 4 de Marzo.

Gobierno Vasco. Norma Foral 11/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto Sobre Sociedades. Boletín Oficial de Bizkaia, 13 de Diciembre.

Gobierno Vasco. Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Boletín Oficial de Bizkaia, 13 de Diciembre.

Gobierno Vasco. Norma Foral 4/2015, de 25 de marzo, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Boletín Oficial de Bizkaia, 1 de Abril.

Gobierno Vasco. Orden Foral 1634/2009, de 9 de junio, por la que se crea la Comisión de Lucha contra el Fraude de la Hacienda Foral de Bizkaia y se establecen sus normas de funcionamiento. Boletín Oficial de Bizkaia, 15 de Junio.

Unión Europea. Directiva (UE) 2014/107 del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad. Diario Oficial de la Unión Europea L 359/1, 16 de diciembre de 2014, pp. 1-29.

7.3. Recursos online

Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. (24/07/2023). Tasa de abandono educativo temprano por cuartil de renta (2018-2022). *Alto comisionado contra la pobreza infantil*, <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/tasa-de-abandono-educativo-temprano-por-cuartil-de-renta-2018-2022>

- Bassets, M. (24/11/2019). Thomas Piketty: “Propongo un impuesto que permita dar a todo el mundo 120.000 euros a los 25 años”. *El País*, https://elpais.com/elpais/2019/11/22/ideas/1574426613_189002.html.
- Braña, F. J. (2010). *Principios de la imposición*. [Diapositiva de PowerPoint]. Hacienda Pública, Universidad de Salamanca. <https://e-publica.unizar.es/wp-content/uploads/2021/02/HP1-Tema-12-nov2010.pdf>
- Consejo de la UE. (2024). Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. *Consilium.europa.eu*, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/#countries>
- Costa et al. (2009). *Imposición y Eficiencia*. [Diapositivas de PowerPoint]. Grupo de Innovación Docente en Economía de los Impuestos. Universitat de Barcelona. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/11865/4/Imposici%C3%B3n%20y%20eficiencia.pdf>
- Diputación Foral de Bizkaia. (17/12/2019). Batuz permitirá que cada persona pueda colaborar contra el fraude fiscal en Bizkaia. *Departamento de Hacienda y Finanzas*, <https://www.bizkaia.eus/es/web/comunicacion/noticias/-/news/detailView/20665>
- Diputación Foral de Bizkaia. (1/02/2022). La puesta en marcha de Batuz, principal actuación en 2022 contra el fraude fiscal en Bizkaia. *Departamento de Hacienda y Finanzas*, <https://www.bizkaia.eus/es/web/comunicacion/noticias/-/news/detailView/22360>
- Diputación Foral de Bizkaia. (21/03/2024b). Bizkaia regularizó 429.8 millones de euros en 2023 en más de medio millón de actuaciones contra el fraude fiscal. *Departamento de Hacienda y Finanzas*, <https://www.bizkaia.eus/es/web/comunicacion/noticias/-/news/detailView/25944#:~:text=La%20Hacienda%20Foral%20de%20Bizkaia,%2C76%25%20m%C3%A1s%20que%202022>
- Diputación Foral de Bizkaia. (s.f.). Impuestos. *Diputación Foral de Bizkaia*, <https://www.bizkaia.eus/es/web/educacion-tributaria/impuestos>
- Gobierno Vasco. (s.f.a). Características del sistema de financiación del País Vasco. *euskadi.eus*. <https://www.euskadi.eus/caracteristicas-sistema-financiacion/web01-a2ogazer/es/>
- Gobierno Vasco. (s.f.b). Educación tributaria. *euskadi.eus*, <https://www.euskadi.eus/principales-tributos/-/informacion/educacion-tributaria/>
- Gobierno Vasco. (s.f.c). Recaudación de las Diputaciones Forales por tributos concertados. *euskadi.eus*, <https://www.euskadi.eus/recaudacion/web01-a2ogazer/es/>
- López, J. F. (25/02/2019). Desigualdad económica. *Economipedia*, <https://economipedia.com/definiciones/desigualdad-economica.html>
- Romero, J. (16/01/2023). El 1% más rico acumula el 63% de la riqueza producida en el mundo desde 2020. *Oxfam Intermón*, <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/el-1-mas-rico-acumula-63-riqueza-mundial#>
- Vallejo et al. (28/04/2023). *El papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad: #taxtherich!?* [Mesa redonda]. UPV/EHU, Bilbao (Sarriko), <https://ehutb.ehu.es/video/644b7569af1923ca1b3c3502>

Verdi, M. F. (6/02/2011). Eficacia y Eficiencia. *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*, <https://www.ciat.org/eficacia-y-eficiencia-en-las-administraciones-tributarias/#:~:text=En%20otras%20palabras%20estamos%20diciendo,y%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20tributaria.>

7.4. Bases de datos

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2023). *Opinión pública y política fiscal*. [Conjunto de datos]. Estudio nº 3418.

Eurostat. (2022). *Main national accounts tax aggregates*. [Conjunto de datos]. Data Browser. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/e38ba2da-577a-4a0b-9cd9-0985897e0775?lang=en>

Global Wealth Databook. (2022). *Wealth pattern, Gini (%)*. [Conjunto de datos]. Credit Suisse Research Institute. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2022). *Gasto según nivel de ingresos mensuales netos regulares del hogar*. [Conjunto de datos]. Madrid: INE. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=25187>

OECD Wealth Distribution Database. (2021). *Wealth*. [Conjunto de datos]. OECD Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WEALTH>

World Inequality Database. (2023). *Distribución de la riqueza, España, 1985-2022*. [Gráfica]. WID.world. <https://wid.world/es/country/es-spain/>