

# LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO EN EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL: REVISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

*XI Jornadas de Economía Pública*

José M<sup>a</sup> Durán Cabré

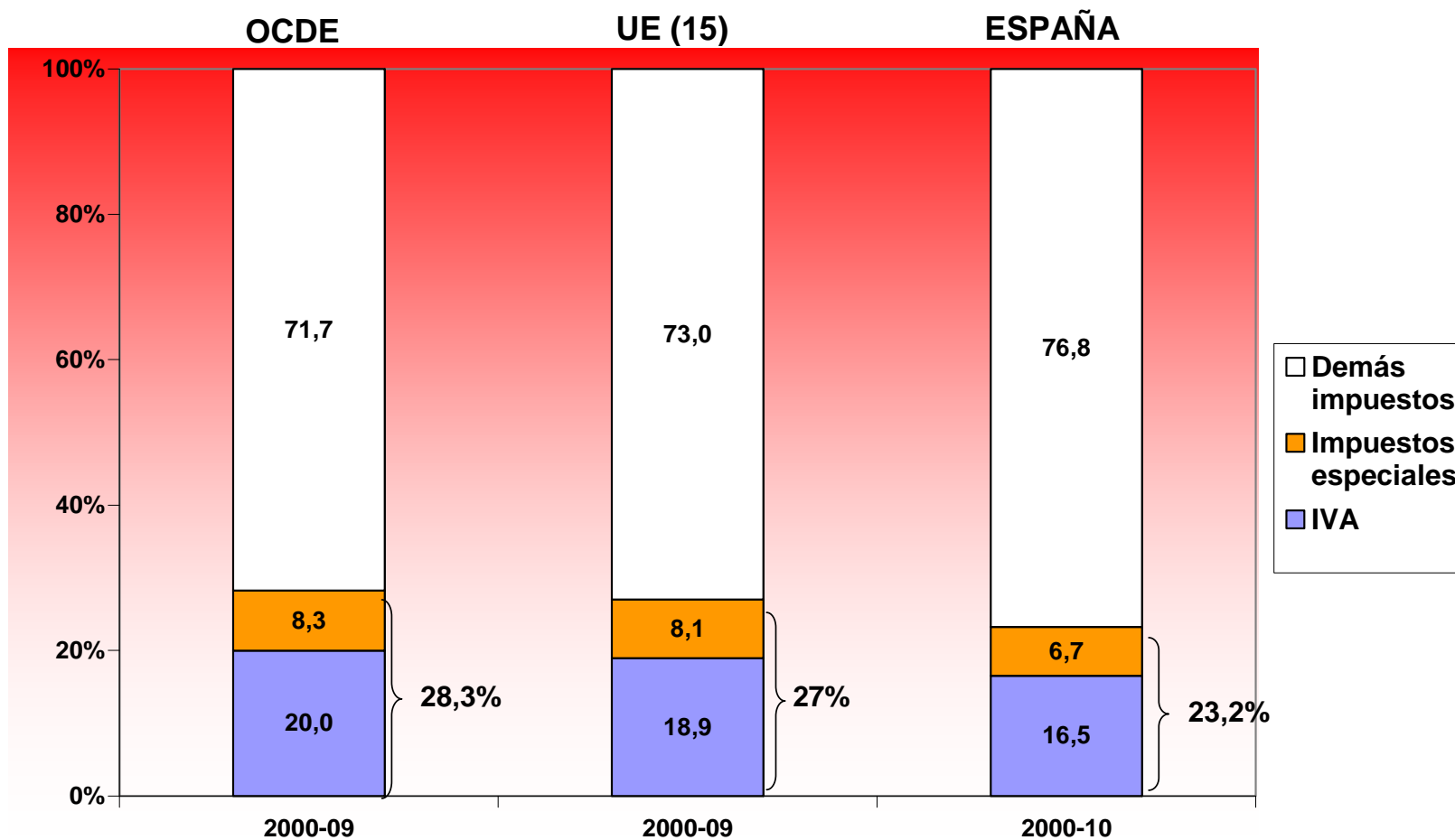
Universidad de Barcelona

Instituto de Economía de Barcelona

Zaragoza 15 de noviembre de 2013

[www.ieb.ub.edu/foro-fiscal](http://www.ieb.ub.edu/foro-fiscal)

La imposición sobre el consumo constituye uno de los pilares fundamentales de los sistemas fiscales actuales ⇒ debe mejorarse



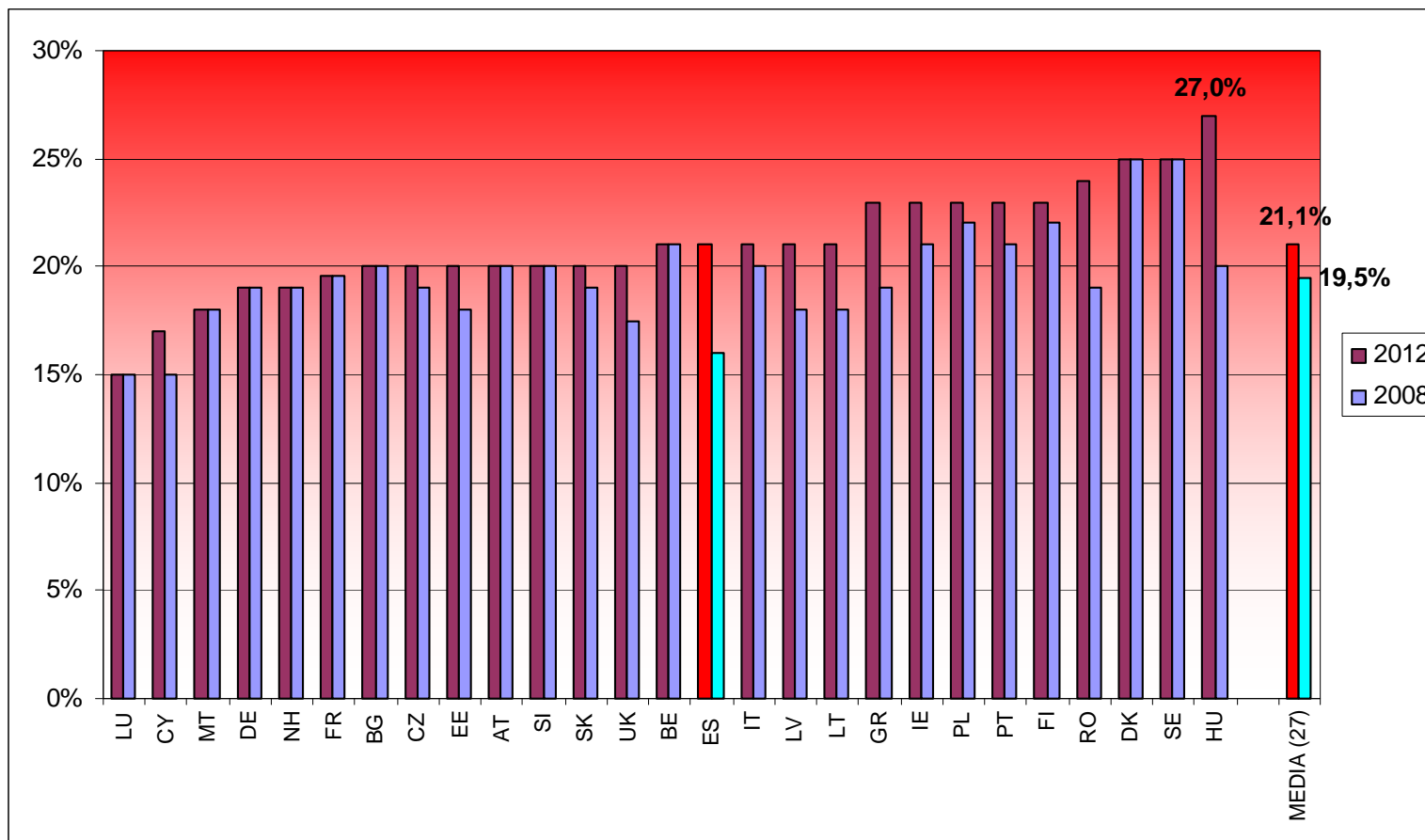
Fuente: OCDE

- 1. OBJETIVO**
- 2. IVA: VISIÓN GENERAL**
- 3. IVA: ELEMENTOS A REFORMAR**
- 4. IMPUESTOS ESPECIALES**
- 5. CONCLUSIONES**

- El IVA es el cambio más importante en los sistemas fiscales durante la segunda mitad del siglo XX: surge en Francia en 1954 y en la actualidad lo aplican más de 150 países  $\Rightarrow$  presenta importantes ventajas
- Desde 2008, 16 países de la UE (27) han aumentado el tipo impositivo del IVA; el tipo general ha sido aumentado 32 veces entre 2008-13  $\Rightarrow$  no cambia la tendencia iniciada con las reformas fiscales de los años 80
- Durante el periodo 2000-2011, la recaudación del IVA en la UE (27) ha representado en promedio un 7,5% del PIB. España es el país donde menor peso ha tenido, un 5,8% del PIB.

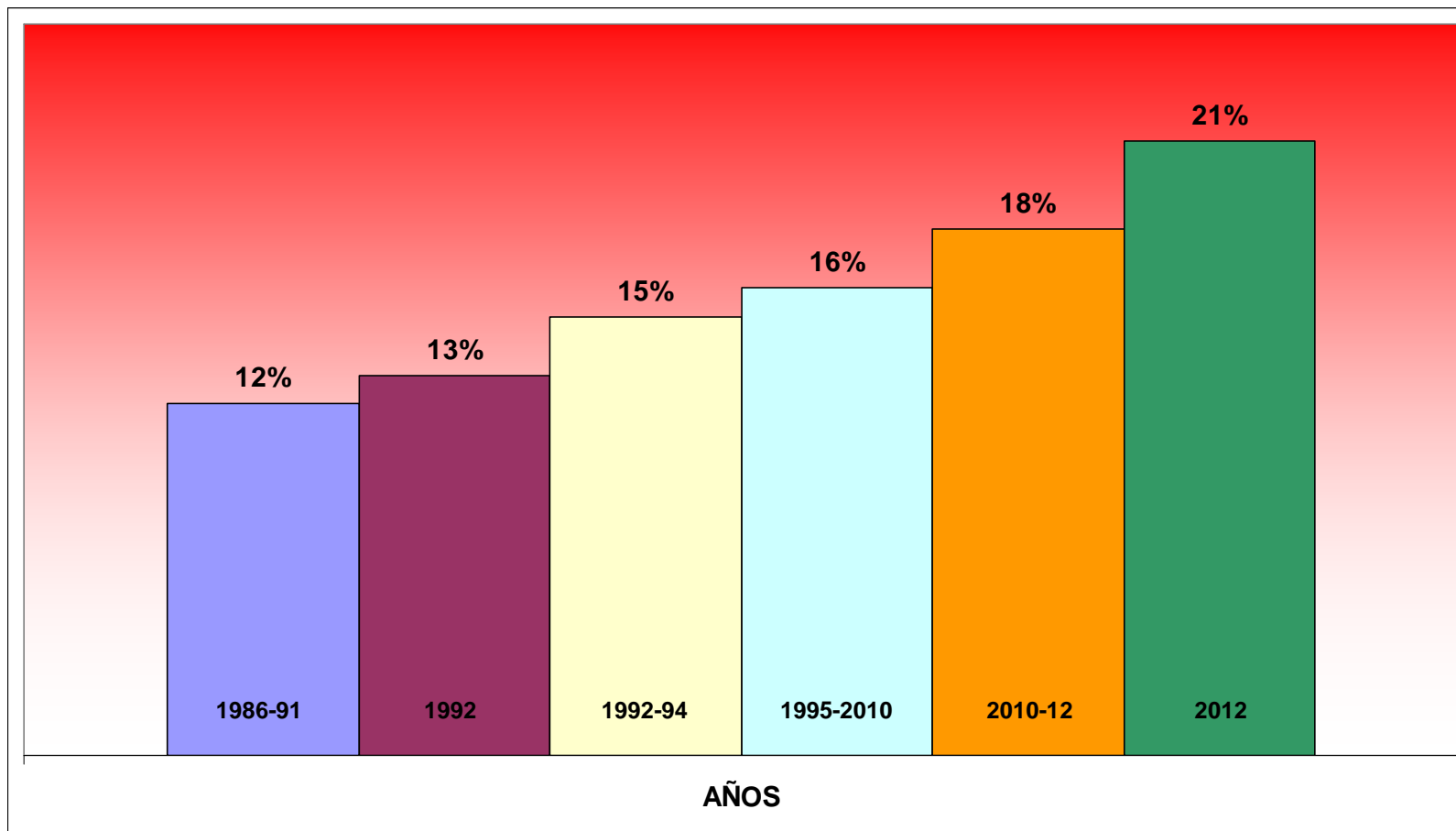
## 2. EL IVA: VISIÓN GENERAL

### Tipo impositivo general del IVA en la Unión Europea (27)



Fuente: Comisión Europea

### Tipo impositivo general del IVA en España 1986 - 2012



Fuente: Comisión Europea

- El IVA es el cambio más importante en los sistemas fiscales durante la segunda mitad del siglo XX: surge en Francia en 1954 y en la actualidad lo aplican más de 150 países  $\Rightarrow$  presenta importantes ventajas
- Desde 2008, 16 países de la UE (27) han aumentado el tipo impositivo del IVA; el tipo general ha sido aumentado 32 veces entre 2008-13  $\Rightarrow$  no cambia la tendencia iniciada con las reformas fiscales de los años 80
- Durante el periodo 2000-2011, la recaudación del IVA en la UE (27) ha representado en promedio un 7,5% del PIB. España es el país donde menor peso ha tenido, un 5,8% del PIB.
- Si el IVA va a tener un mayor peso, aún va a ser más importante cómo se configura  $\Rightarrow$  el IVA español (y comunitario) puede y debe ser mucho mejor

- Objetivo del IVA: gravar el consumo final
- Problema: el IVA español (comunitario) no consigue gravar todo el consumo final
- Índice de recaudación del IVA (IRIVA) =  $\frac{RIVA}{BP \times t}$

	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>MEDIA</b>
España	0,53	0,56	0,55	0,46	0,35	<b>0,49</b>
Unión Europea (15)	0,55	0,57	0,57	0,55	0,49	<b>0,55</b>
OCDE	0,57	0,59	0,60	0,58	ND	<b>0,59</b>
Nueva Zelanda	1,07	1,03	0,97	0,98	ND	<b>1,01</b>

Fuente: Comisión Europea (2011b) y OCDE (2011); ND: no disponible



- Las exenciones, los tipos reducidos y los regímenes especiales:
  - ⇒ Tienen un elevado coste recaudatorio
  - ⇒ Generan distorsiones
  - ⇒ Complican la aplicación y control del impuesto
  - ⇒ Y **NO** son el instrumento más adecuado

### 1. LAS EXENCIONES: SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES, ENTRE OTRAS

#### Justificación:

Reducir el precio final para los consumidores finales de estos productos

Limitan el derecho a la deducción del IVA soportado de las empresas que ofrecen estos productos

#### Consecuencias:

- Generan un coste recaudatorio
- El precio de los productos exentos se encarecen para las empresas ⇒ Ej. servicios financieros
- Distorsiona decisiones empresariales ⇒ Deja de ser neutral
- Complican normativa y complican cumplimiento ⇒ Ej. prorrata, sectores diferenciados

### 2. TIPOS REDUCIDOS SOBRE CIERTOS PRODUCTOS

#### Justificación:

Limitar el supuesto impacto regresivo del impuesto

También fomentar el consumo de bienes preferentes

#### ¿Es el mejor instrumento?:

#### DESDE UN PUNTO DE VISTA SOCIAL:

- En términos relativos puede mejorar la progresividad del impuesto
- En términos absolutos el mayor ahorro lo consiguen los hogares más ricos

### 2. TIPOS REDUCIDOS SOBRE CIERTOS PRODUCTOS

	DECILA SEGÚN RENTA		DECILA SEGÚN GASTO	
	€/ año	% gasto	€/ año	% gasto
1	722	3,84%	444	4,03%
2	785	3,69%	623	3,76%
3	836	3,53%	723	3,66%
4	926	3,57%	843	3,62%
5	967	3,48%	938	3,55%
6	1.008	3,30%	1.034	3,50%
7	1.081	3,24%	1.115	3,37%
8	1.149	3,18%	1.244	3,25%
9	1.296	3,10%	1.451	3,11%
10	1.479	2,87%	1.831	2,76%

Fuente: Institute for Fiscal Studies (2011)

Los tipos reducidos no son un instrumento eficiente para alcanzar un objetivo de progresividad del sistema fiscal (Informe Mirrlees)

### 2. TIPOS REDUCIDOS SOBRE CIERTOS PRODUCTOS

#### Justificación:

Limitar el supuesto impacto regresivo del impuesto

También fomentar el consumo de bienes preferentes

#### ¿Es el mejor instrumento?:

#### DESDE UN PUNTO DE BIENES PREFERENTES:

- Es difícil comprobar si los hogares de menor renta se ven incentivados a su consumo, o si suponen un subsidio para los hogares con más ingresos

### 2. TIPOS REDUCIDOS SOBRE CIERTOS PRODUCTOS

#### Consecuencias:

- Coste recaudatorio elevado: 42% de la recaudación en 2009 (IFS)
- Complican el impuesto
- Situaciones paradójicas
- Presión para incluir otros bienes y servicios

### 3. LOS RÉGIMENES ESPECIALES PARA PYMES (simplificado; agricultura, ganadería y pesca; recargo de equivalencia)

#### Justificación:

Facilitar el cumplimiento del impuesto: los costes del cumplimiento son regresivos

En el régimen simplificado se estima objetivamente el IVA repercutido; en los otros dos, no tienen que aplicar el impuesto.

#### Consecuencias:

- El IVA recaudado se aleja del IVA pagado por los consumidores
- La normativa no es sencilla: elevada casuística y límites crecientes
- Complican el impuesto: aplicación también del régimen general
- Son una fuente de fraude fiscal (conjuntamente con el sistema de estimación objetiva del IRPF)

### 3. LOS REGÍMENES ESPECIALES PARA PYMES (simplificado; agricultura, ganadería y pesca; recargo de equivalencia)

Alternativa: régimen de franquicia

- Las empresas cuya facturación no supere el umbral fijado no se dan de alta como sujetos pasivos del IVA
- Voluntario
- El umbral determina cuántas empresas se pueden acoger a él ⇒ criterio coste-beneficio
- No es perfecto, pero sí superior a los sistemas actuales que se aplican en España



### **3. LOS SERVICIOS FINANCIEROS**

#### Justificación:

Dificultades técnicas por la falta de un precio explícito de la mayoría de servicios financieros

#### Consecuencias:

Las propias de las exenciones, además de dejar de gravar una parte importante de los servicios prestados en una economía (6% del valor añadido en la zona euro)

#### Alternativa:

- Deberían intentar gravarse por parte de la Unión Europea
- Aplicar el impuesto en las operaciones con precio explícito y permitir la renuncia a la exención

### IMPUESTOS ESPECIALES (FABRICACIÓN)

- Tienen ventajas como fuente impositiva
- El peso recaudatorio en España es sensiblemente inferior al de los países de nuestro entorno (-1,5 puntos sobre total de ingresos impositivos; -0,5 puntos del PIB)
- Imposición sobre hidrocarburos

	<b>Gasóleo (euros / l)</b>	<b>Gasolina (euros / l)</b>
España	331,00	424,69
Tipo medio UE (15)	454,90	590,55
<b>DIFERENCIA</b>	<b>-123,90 -27%</b>	<b>-165,86 -28%</b>
Reino Unido	674,15	674,15
Luxemburgo	330,00	462,09

Fuente: Comisión Europea (1/7/2012)

### FISCALIDAD AMBIENTAL

- España es el país de toda la UE donde los impuestos relacionados con el medio ambiente tienen un peso recaudatorio menor

	<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>Total PIB</b>
<b>España</b>	5,3%	1,6%
<b>UE (27)</b>	6,3%	2,4%

Fuente: Comisión Europea

- La pasividad del Estado está siendo aprovechada por las CCAA

### FISCALIDAD AMBIENTAL

#### Alternativas:

- **ENERGÍA:** gravar todos los productos energéticos según su contenido energético y su nivel de emisiones de CO<sub>2</sub>
- **VEHÍCULOS:** reforma global que incluya el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto sobre determinados medios de transporte, así como qué nivel de gobierno debe ser competente

- La correcta configuración del IVA va a ser cada vez más relevante
- Debe modificarse la normativa comunitaria, pero España tiene margen para mejorar su impuesto
- Deben eliminarse al máximo las exenciones, los tipos impositivos reducidos y los regímenes especiales
- El sistema fiscal debe valorarse en su conjunto: no todos los impuestos sirven para todo
- En los impuestos especiales relacionados con la energía y los vehículos existe también un amplio margen para su mejora