

O.A. GESTIÓN TRIBUTARIA DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

**LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN LA RECAUDACIÓN
ESTATAL. IMPACTO DE LAS MEDIDAS TOMADAS POR EL
GOBIERNO EN EL PERIODO 2018-2022**

DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS Y ESTUDIOS

Mayo de 2023

Resumen

En los últimos 4 años se ha vivido en España y en el mundo una situación límite en la que han coincidido elementos tan únicos y determinantes como una pandemia mundial y una guerra en Europa seguidas en muy corto espacio de tiempo.

La pandemia produjo una paralización absoluta de la economía con abruptos decrecimientos en muy corto plazo. Con el comienzo de la vuelta a la normalidad y la recuperación económica se produce un acontecimiento bélico que termina de poner de manifiesto las tensiones inflacionarias que llevaban años en producción como consecuencia de una política monetaria expansiva.

Los gobiernos en general y el español en particular han tomado medidas de carácter fiscal para combatir la situación. En el caso español nos vamos a centrar en las medidas fiscales aplicadas en el ámbito de los ingresos tributarios. Ingresos que se han visto multiplicados en el mismo periodo por causas que no parecen tener que ver con el incremento de las bases imponibles ni con el crecimiento económico. En este estudio analizaremos el efecto de las medidas para concluir sobre si han conseguido alguno de los efectos deseados.

Índice

1. Introducción: La financiación del sector público.
 - 1.1. Objetivos y Metodología.
 2. Los ingresos tributarios del Estado: Los impuestos indirectos.
 - 2.1. El Impuesto sobre el valor añadido (IVA).
 - 2.2. Los impuestos especiales.
 - 2.3. Resto de impuestos indirectos.
 - 2.4. Evolución de la recaudación de impuestos indirectos en el periodo 2018-2022.
 3. Impacto económico de las medidas tomadas por el Gobierno.
 - 3.1. Impacto en IVA
 - 3.2. Impacto en impuestos especiales
 4. Inflación y crecimiento.
 - 4.1. Inflación
 - 4.1.1. Un caso diferenciado: la electricidad
 - 4.2. Crecimiento económico
 5. Conclusiones.
 6. Bibliografía.
-

1. INTRODUCCIÓN: LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público tiene un peso muy importante en las economías modernas, especialmente, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo del concepto de “estado del bienestar” (*welfare state*) de manera generalizada en Occidente a pesar de que algunos autores lo sitúan para Gran Bretaña justo después de la Gran Depresión.

España no es una excepción. Con la Constitución de 1978 se consagró el Estado del bienestar y con ello el crecimiento imparable del peso del sector público en la economía española e igualmente su papel como agente económico.

Los servicios públicos que debe prestar el Estado tienen que ser financiados por los ciudadanos. Principalmente a través de los tributos, lo que ha supuesto la creación de importantes arquitecturas fiscales en los países.

La financiación del sector público se produce principalmente por la recaudación impositiva y por la emisión de deuda pública cuando esta no es suficiente para atender los compromisos. La deuda va estrechamente relacionada con la generación de déficit y la necesidad de allegar recursos financieros a través de préstamos.

La organización tributaria en España es compleja y se clasifica en tasas, contribuciones especiales e impuestos¹. Adicionalmente, una de las formas de clasificar los impuestos es hacerlo en impuestos directos o indirectos. La recaudación se ve muy vinculada al ciclo económico y por tanto a la generación de déficit y su utilización como herramienta de política social y económica. Resulta muy precisa la referencia de De Gregorio Rebeco (2007) afirmando que *“tanto el gasto como la recaudación tributaria están afectados por la posición cíclica de la economía”*.

La última crisis vivida en nuestro país y en todo el mundo provocada por la pandemia del Covid-19 ha tenido un importante impacto en la recaudación y en el crecimiento económico. Adicionalmente ha aparecido la inflación como un efecto indeseado consecuencia no solo de la citada crisis sanitaria sino también de un largo periodo de política monetaria expansiva (Posada Posada y Gómez Muñoz, 2021) establecida por parte de la autoridad monetaria europea: los países miembros de la UE pertenecientes a la moneda común realizaron una cesión de la soberanía respecto a la política monetaria así como los conflictos en las cadenas de suministro (Lea, 2021) y la guerra de Ucrania.

El gobierno español ha tomado una serie de decisiones en la época posterior al brote de la pandemia que ha ido enfocada a diferentes caminos. Por un lado ha pretendido mantener e incluso aumentar sus niveles de gasto para estimular el crecimiento económico en un momento en el que la economía tuvo un descenso del PIB (Producto Interior Bruto a Precios de Mercado)² del 11,3% en

¹ Artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

² Notas de Prensa Instituto Nacional de Estadística publicado el 15 de septiembre de 2022

el año 2020 respecto a 2019. Para mantener la actividad económica se tomaron medidas de carácter fiscal, entre otras, que detallaremos a lo largo de este trabajo

Por otro lado, claramente a partir de febrero de 2022 pero con evidentes indicios en la segunda mitad de 2021, la inflación se convirtió en un serio problema a nivel tanto mundial como nacional y el Gobierno actuó para combatirla. De entre las medidas adoptadas destacan las de carácter tributario dirigidas principalmente a reducir el IVA que es el principal impuesto indirecto así como acciones puntuales sobre los Impuestos Especiales y otros impuestos.

Esteban García-Miralles y Jorge Martínez Pagés en su obra *“Los ingresos públicos tras la pandemia. Residuos fiscales e inflación”* (2023) ya hablan del dinamismo que la recaudación tributaria ha alcanzado en España con la irrupción de la pandemia. Algo que puede chocar en una primera reflexión pero que se manifiesta con unos datos demoledores en la recaudación estatal producida.

En definitiva, podemos afirmar que el sector público, como agente económico, ha aumentado en este periodo su actividad como nunca lo había hecho llevando los ingresos por recaudación tributaria a su nivel más alto de la historia.

1. 1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de esta investigación es analizar los efectos que las medidas sobre los impuestos indirectos tomadas por el gobierno para fomentar el crecimiento y reducir la inflación han tenido en el corto plazo.

Se ha seleccionado el marco de ingresos indirectos al ser estos los más vinculados, inicialmente, al nivel de precios, esto es, a la inflación y además porque gravan los flujos económicos.

Será necesario, por tanto, conocer la evolución de la recaudación tributaria en el periodo analizado y compararlo con la evolución de la inflación y el crecimiento económico. Vamos a considerar el crecimiento económico desde una perspectiva tradicional abandonando posicionamientos como el de David Pilling en su obra *El delirio del crecimiento* (2019), en la que expone que analizar el crecimiento en función del PIB es un concepto desfasado que olvida parámetros fundamentales al obviar indicadores que tienen que ver con la desigualdad o la felicidad de la población. En definitiva, consideraremos el crecimiento como incremento del PIB sin entrar en las diferentes formas de medirlo.

Clasificaremos y desglosaremos los impuestos indirectos para seleccionar los más significativos y de mayor importancia relativa. De igual modo, comprobaremos qué impuestos indirectos han sido los que más se han visto afectados por las medidas gubernamentales.

También se analizará la evolución de la inflación y del crecimiento para tratar de observar alguna correlación entre ambas.

Detallaremos las medidas tomadas por el Gobierno en estos últimos años para comprobar si han sido efectivas en la lucha contra la inflación y en el fomento del crecimiento desde la perspectiva de los ingresos fiscales.

La metodología utilizada para alcanzar los objetivos planteados será principalmente cuantitativa.

Las fuentes de datos e información utilizadas provienen de instituciones y autores de primer nivel tanto a nivel nacional como internacional. Los datos utilizados serán igualmente descriptivos y no inferenciales.

La fuente de información prioritaria, por su carácter oficial, en cuanto a obtención de datos estadísticos de ingresos tributarios estatales han sido los informes de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Una vez analizados los datos, se han reagrupado, se han creado tablas, hojas de cálculo y gráficos que han permitido consolidar este estudio, argumentar las conclusiones y cumplir con los objetivos descritos anteriormente.

Por otro lado, se ha tenido acceso a suficiente información periodística y datos oficiales para determinar tanto la inflación como el crecimiento económico.

4. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ESTADO: LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

Con motivo de la pandemia que produjo el cierre comercial y la gran depresión a nivel nacional e internacional con caídas de PIB no conocidas en periodos de paz, los gobiernos de los estados, entre ellos el español, tomaron medidas para compensar la caída de la economía y proteger a las empresas y ciudadanos.

Estas medidas fueron de varios tipos, si bien, inevitablemente, todas las medidas políticas tienen alguna repercusión fiscal, ya que cualquier tipo de medidas tiene repercusión en otros ámbitos más allá del restrictivo sobre el que se aplican, no olvidemos que la economía es un sistema en sí mismo con relaciones internas infinitas.

Dentro de las medidas puramente fiscales, algunas afectaban al gasto y otras a los ingresos (estas últimas son las que analizaremos en este trabajo). De este modo, se analizará el impacto de las medidas fiscales en los ingresos recaudatorios y sus posibles repercusiones en el crecimiento y la inflación.

En una primera aproximación, observamos la evolución de los ingresos totales del estado en el periodo objeto de estudio.

Los ingresos tributarios totales del Estado aumentaron desde 2018 a 2022 en 46.788 millones de euros, un 22,4%. Pero lo realmente significativo es que el año de la pandemia (2020) disminuyeron respecto al año anterior un 8,8% y 18.757 millones de euros como consecuencia de la caída de la actividad. Es decir, desde el fin de la pandemia (si consideramos que los efectos de la pandemia son más importantes en 2020) y final de 2022, los ingresos tributarios del Estado crecieron en 61.413 millones o, lo que es lo mismo, un 31,6% en 2 años.

Cuadro 1: Ingresos tributarios del Estado (ingresos netos, miles de euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL CAPÍTULO I. Impuestos directos	112.433.966	114.053.198	106.900.733	124.581.549	145.120.833
TOTAL CAPÍTULO II. Impuestos indirectos	94.277.947	96.589.941	85.444.774	96.814.151	108.479.897
TOTAL CAPÍTULO III. Tasas, precios públicos y otros ingresos	1.973.052	2.164.407	1.705.131	1.989.106	1.862.707
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	208.684.965	212.807.546	194.050.638	223.384.806	255.463.437

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

Nos vamos a centrar en los impuestos indirectos porque son los que se han visto más afectados por las medidas gubernamentales y, aunque no son los que conforman la mayor parte de los ingresos, tienen una particularidad muy especial al estar muy relacionados con los flujos económicos que son los que gravan.

Los impuestos indirectos, a diferencia de los impuestos directos, “se aplican sobre una manifestación indirecta o mediata de la capacidad económica: la circulación de la riqueza, bien por actos de consumo o bien por actos de transmisión. En los impuestos directos la capacidad económica se manifiesta de manera directa y gravan la riqueza en sí misma mientras que los impuestos indirectos gravarán el uso de la riqueza”³.

Los impuestos indirectos formarán parte de la estructura de ingresos de las diferentes Administraciones Públicas (los tres niveles de Administración: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) pero siguiendo con la estructura del trabajo nos vamos a centrar solo en los impuestos indirectos del Estado considerando como impuestos estatales aquellos que no están cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas.

Componen los impuestos indirectos estatales el IVA (Ley 37/1992, de 28 de diciembre, y Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre) y los Impuestos Especiales (Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre y Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo) mientras que el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Real Decreto

³ Portal Cívico Tributario de la AEAT

Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre y Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo) se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas.

Por último, la Renta de Aduanas (Reglamento UE 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Código Aduanero de la Unión) tampoco va a ser objeto de estudio en este trabajo aunque conozcamos el alcance de estos ingresos en el total ingresos indirectos.

Existe una convicción generalizada de que la inflación tiene mucha relación con la imposición indirecta y en especial con el IVA. En este trabajo vamos a intentar comprobar este aspecto a pesar del muy corto horizonte temporal del periodo considerado (2018-2022). Partimos de lo que dijeron en su momento los profesores Díaz Roldán y Bajo Rubio en *Teoría y política macroeconómica* (2011) sobre que el incremento del IVA no sólo no es un elemento inflacionista sino que su efecto es antiinflacionario al reducir la renta disponible en manos de los ciudadanos. Aunque en su misma obra advierten de lo contrario puesto que en un momento posterior, ante la reducción de la renta disponible, los trabajadores presionarán los salarios al alza convirtiéndose en una mayor presión inflacionaria consecuencia de la misma subida sobre el IVA, impuesto que grava a toda la población de manera indiscriminada por el hecho de consumir. Este impuesto es frecuentemente objeto de críticas ya que grava de la misma manera el consumo, independientemente del nivel de renta (puede parecer que atenta contra el principio de progresividad) aunque no es menos cierto que la progresividad se encuentra en el nivel de consumo y en los tipos diferenciados aplicados.

Uno de los primeros análisis que podemos hacer de la estructura de ingresos tributarios del Estado desde la perspectiva de los impuestos indirectos es su importancia relativa sobre el total y la evolución que ha tenido ésta para el periodo analizado.

Cuadro 2: Ingresos tributarios del Estado (importancia porcentual sobre el total)

	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL CAPÍTULO I. Impuestos directos	53,9%	53,6%	55,1%	55,8%	56,8%
TOTAL CAPÍTULO II. Impuestos indirectos	45,2%	45,4%	44,0%	43,3%	42,5%
TOTAL CAPÍTULO III. Tasas, precios públicos y otros ingresos	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	0,7%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	100%	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

Durante el periodo inflacionario (2022) los impuestos indirectos redujeron su importancia relativa cayendo al 42,5% del total de ingresos en el momento en que el consumo se ha visto más afectado por el incremento de precios provocado por la inflación. Sin embargo, el incremento de la recaudación en

más de 11.666 millones de euros respecto al 2021 prueba que las bases han aumentado. Los ingresos derivados de los impuestos directos, básicamente IRPF e Impuesto de Sociedades aumentaron más entre 2022 y 2021. Esto puede ser un indicio de que el incremento de los precios ha tenido un efecto en el consumo a través de la reducción de la renta disponible. Es coherente con que el incremento en los impuestos sobre la renta tienen un efecto deflacionario por su reducción del consumo y con la idea de los informes del Banco de España de que esta subida de recaudación está muy vinculada a la subida de precios y por tanto es transitoria (García Miralles, E., Martínez Pagés, J (2023).

Centrándonos y desglosando los impuestos indirectos que componen el capítulo 2 de ingresos de la contabilidad nacional observamos lo siguiente:

Cuadro 3: Impuestos indirectos (ingresos netos, miles de euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
IVA	70.176.790	71.537.923	63.336.834	72.498.352	82.595.036
Impuestos especiales (IIIEE)	20.528.164	21.379.728	18.789.710	19.728.595	20.224.049
<i>Alcohol</i>	821.164	801.082	613.935	673.063	905.420
<i>Cerveza</i>	319.695	332.501	306.543	311.543	341.209
<i>P. Intermedios</i>	21.240	21.937	19.997	21.589	25.414
<i>Hidrocarburos</i>	11.209.893	12.263.624	10.326.200	11.491.907	11.984.124
<i>Tabaco</i>	6.532.982	6.445.376	6.244.531	6.115.037	6.681.786
<i>Electricidad</i>	1.351.842	1.376.241	1.237.190	1.086.192	227.741
<i>Carbón</i>	271.112	139.214	41.467	28.960	57.815
<i>Determinados Medios de Transporte</i>	236	-247	-153	304	540
Tráfico exterior	1.906.419	1.984.288	1.662.963	1.954.856	2.794.431
Primas de seguro	1.504.228	1.546.970	1.542.746	2.052.171	2.249.292
I. Transacciones Financieras	0	0	0	295.750	195.903
I. Servicios Digitales	0	0	0	166.337	278.428
I. Actividades del Juego	49.253	53.068	39.500	44.245	36.393
I. Gases fluorados	109.630	80.802	67.282	65.393	95.095
Resto capítulo II	3.463	7.162	5.739	8.452	11.270
TOTAL CAPÍTULO II	94.277.947	96.589.941	85.444.774	96.814.151	108.479.897

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

De los 108.480 millones de euros que se ingresaron por recaudación de impuestos indirectos en 2022, 82.595 millones vienen del IVA y 20.224 millones de euros de los llamados impuestos especiales, un conjunto de impuestos entre los que destacan el impuesto de hidrocarburos y el del tabaco.

Cuadro 4: Impuestos indirectos (importancia porcentual sobre el total del capítulo).

2018	2019	2020	2021	2022
------	------	------	------	------

IVA	74,4%	74,1%	74,1%	74,9%	76,1%
Impuestos especiales (IIEE)	21,8%	22,1%	22,0%	20,4%	18,6%
<i>Alcohol</i>	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%
<i>Cerveza</i>	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
<i>P. Intermedios</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Hidrocarburos</i>	11,9%	12,7%	12,1%	11,9%	11,0%
<i>Tabaco</i>	6,9%	6,7%	7,3%	6,3%	6,2%
<i>Electricidad</i>	1,4%	1,4%	1,4%	1,1%	0,2%
<i>Envases de Plástico no reutilizables</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Carbón</i>	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Tráfico exterior	2,0%	2,1%	1,9%	2,0%	2,6%
Primas de seguro	1,6%	1,6%	1,8%	2,1%	2,1%
I. Transacciones Financieras	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%
I. Servicios Digitales	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%
I. Actividades del Juego	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
I. Gases fluorados	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Resto capítulo II	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL CAPÍTULO II	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

Observamos como la importancia de los impuestos indirectos es muy relativa. Sólo el impuesto de Hidrocarburos y el del Tabaco presentan una materialidad razonable tanto en términos de cantidad como de proporción entre el total de los impuestos indirectos. El impuesto sobre la Electricidad ha perdido importancia en el total de la recaudación por las medidas tomadas por el Gobierno y el resto de los impuestos son muy poco significativos con la pequeña salvedad del impuesto al comercio exterior y el de las primas de seguro.

Aprovechamos para plantear una reflexión sobre la utilidad de los impuestos indirectos. Es cierto que su finalidad no es sólo recaudatoria sino también regulatoria y redistributiva, pero no es menos cierto que contribuyen a lo que el Instituto de Estudios Económicos (IEE) y la Tax Foundation⁴ denominan “competitividad fiscal normativa” con un claro mensaje de medir la carga administrativa que suponen ciertos impuestos para la sociedad. La fiscalidad no sólo significa una carga en términos monetarios para los agentes económicos, sino también una carga en términos de cumplimiento de normas que tiene un coste en sí mismo por el necesario control que significan (Instituto de Estudios Económicos, 2023).

4.1. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (IVA)

El Impuesto sobre el Valor añadido (IVA) viene suponiendo en torno al 75% del total de los impuestos indirectos frente a los impuestos especiales que suponen

⁴ Fundación independiente norteamericana sin ánimo de lucro fundada en 1937 por un grupo de empresarios con el objeto de fiscalizar las medidas económicas de los diferentes gobiernos.

en torno al 20% de ese total. También observamos que el IVA ha significado un porcentaje decreciente de los ingresos tributarios totales pasando del 33,63% en 2018 al 32,33% en 2022. Si bien el porcentaje no es muy significativo, sí lo es el hecho de que otros impuestos hayan crecido porcentualmente más que el IVA en importancia en el total de ingresos a pesar de la inflación galopante sufrida en 2022. De hecho en 2021 también cae ese porcentaje del IVA respecto al 2020 año en el que el consumo disminuyó por la pandemia. Es llamativo que un incremento del consumo, que tiene reflejo en términos absolutos (incremento de recaudación de IVA) no lo tiene en términos relativos en el total ingresos tributarios del Estado. En concreto, el IRPF gana importancia relativa en el total ingresos del estado.

Cuadro 5: Ingresos tributarios del Estado (importancia porcentual sobre el total)

	2018	2019	2020	2021	2022
IRPF	39,71%	40,83%	45,33%	42,32%	42,86%
I. Sociedades	11,90%	11,15%	8,17%	11,92%	12,60%
I. Renta no Residentes	1,28%	1,11%	0,78%	0,82%	1,16%
IVA	33,63%	33,62%	32,64%	32,45%	32,33%
Alcohol	0,39%	0,38%	0,32%	0,30%	0,35%
Cerveza	0,15%	0,16%	0,16%	0,14%	0,13%
P. Intermedios	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Hidrocarburos	5,37%	5,76%	5,32%	5,14%	4,69%
Tabaco	3,13%	3,03%	3,22%	2,74%	2,62%
Electricidad	0,65%	0,65%	0,64%	0,49%	0,09%
Carbón	0,13%	0,07%	0,02%	0,01%	0,02%
Determinados Medios de Transporte	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Impuestos medioambientales	0,90%	0,48%	0,74%	0,63%	0,05%
I. Gases fluorados	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%
Tráfico exterior	0,91%	0,93%	0,86%	0,88%	1,09%
Primas de seguro	0,72%	0,73%	0,80%	0,92%	0,88%
I. Transacciones Financieras	-	-	-	0,13%	0,08%
I. Servicios Digitales	-	-	-	0,07%	0,11%
I. Actividades del Juego	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
Tasa Radioeléctrica	0,01%	0,03%	0,02%	0,03%	0,02%
Canon de Aguas	0,05%	0,15%	0,08%	0,07%	-0,01%
Resto tasas	0,27%	0,30%	0,25%	0,25%	0,27%

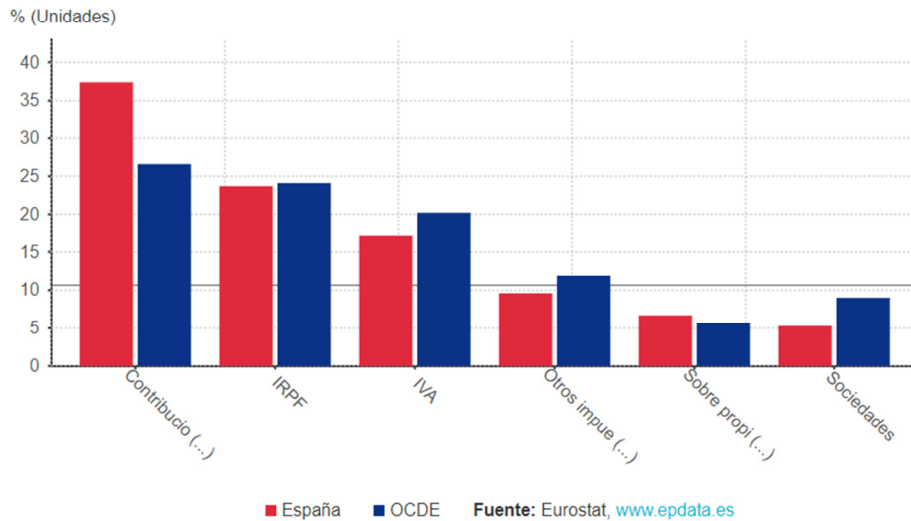
Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

En la siguiente ilustración obtenida con datos de Eurostat sobre los países de la OCDE observamos como en España, la recaudación por IVA respecto al total impuestos es inferior al resto de los países de la OCDE. Esto es principalmente por la importancia que en nuestro país tienen los impuestos directos y, sobre todo, por la importancia de las Contribuciones a la Seguridad Social que se registran en nuestro país, de las más altas de la OCDE y muy por encima de la media⁵.

⁵ <https://www.epdata.es/datos/presion-fiscal-espana-ocde-impuestos-dato-estadisticas/485#:~:text=Presi%C3%B3n%20fiscal%20en%20Europa,%2C6%25%20en%20la%20eurozona.>

Peso de cada tipo de impuestos en los ingresos fiscales

Tomando como referencia el ejercicio 2020



4.2. LOS IMPUESTOS ESPECIALES

El siguiente bloque en cuantía dentro de la imposición indirecta estaría formado por los denominados impuestos especiales (IIEE). En su conjunto representan en torno al 20% del total de impuestos indirectos (ver cuadro nº 4) pero también ha ido disminuyendo su porcentaje por el incremento superior en términos absolutos de otros impuestos. Desenlace lógico si tenemos en cuenta que estos impuestos están vinculados al consumo pero en términos de cantidad y no en términos monetarios, por lo que el hecho inflacionario no ha tenido ningún efecto en su recaudación al contrario de lo sucedido con el IVA. También ha sido un bloque de impuestos sobre el que se ha actuado para reducir la inflación.

Los Impuestos Especiales se encuentran también armonizados a nivel comunitario y sometidos a las Directivas de la Unión. Son impuestos que intentan gravar de manera específica el consumo de determinados bienes, no de manera generalizada como el IVA. No tienen por tanto la misión única de recaudar y facilitar fondos al Estado para la financiación de los servicios que presta sino que sirven para influir en el desarrollo de políticas redistributivas, sanitarias, energéticas, etc. de un país.

Los impuestos especiales tienen como característica que las bases imponibles están cuantificadas en unidades físicas (labores del tabaco), volumen de producto elaborado (vino o productos intermedios), contenido alcohólico (bebidas derivadas) o unidades de peso (hidrocarburos). Los tipos impositivos son específicos (un importe concreto por unidad física o de medida). No se verá por tanto afectada la cantidad recaudada por el precio ni por la inflación sino por el consumo en términos de cantidad del producto gravado.

Del mismo modo, sí parece que cualquier acción sobre ellos sí tendría repercusión directa en los costes finales para los consumidores y por tanto en las tensiones inflacionarias.

Tal y como observamos en el siguiente cuadro, dentro de los impuestos especiales destacan por su importancia relativa el impuesto sobre hidrocarburos, tabaco, alcohol, cerveza y electricidad. El resto de impuestos que componen la bolsa de impuestos especiales no tienen entidad cuantitativa apenas y su existencia responde al interés regulatorio o redistributivo que su implantación supone.

Cuadro 6: Impuestos especiales (importancia porcentual sobre el total de IIEE)

	2018	2019	2020	2021	2022
Alcohol	4,0%	3,7%	3,3%	3,4%	4,5%
Cerveza	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%
P. Intermedios	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Hidrocarburos	54,6%	57,4%	55,0%	58,3%	59,3%
Tabaco	31,8%	30,1%	33,2%	31,0%	33,0%
Electricidad	6,6%	6,4%	6,6%	5,5%	1,1%
Envases de Plástico no reutilizables	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Carbón	1,3%	0,7%	0,2%	0,1%	0,3%
Determinados Medios de Transporte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total Impuestos especiales (IIEE)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

El **Impuesto sobre Hidrocarburos** no se ve afectado por el precio (característica de los impuestos especiales) sino por el consumo de combustibles tanto de carácter finalista como si se trata de una materia prima para la producción. En 2022 significó el 59,3% del total ingresos por impuestos especiales mientras que en 2020, coincidiendo con el periodo de menor actividad alcanzó el 55% de éstos. Lo que se explica por su relación directa con la actividad económica y la producción que cayó a mínimos históricos en 2020 por el Covid-19. Es sin duda el más importante de los impuestos especiales.

El otro impuesto de este grupo significativamente relevante es el **Impuesto sobre las labores del Tabaco**. Ha mantenido su porcentaje levemente superior al 30% de los ingresos totales de impuestos especiales en el periodo considerado. Este impuesto es un claro ejemplo de la búsqueda de la mejora de la salud penalizando su uso (interés regulatorio) al tiempo que supone unos ingresos muy razonables para el Estado.

En cuanto al **Impuesto especial sobre la Electricidad**, destacar que grava el consumo tanto por el adquirente como por el productor. Este impuesto sí ha tenido un comportamiento diferente en estos últimos años. En concreto sufrió una disminución importante en el tercer trimestre de 2021 para tratar de paliar el alza en el precio de la electricidad para los hogares antes de que los incrementos de precios tuvieran un carácter claramente inflacionario y afectara a la cesta de la compra en general. Se pasó del 6,6% del total recaudado en

impuestos especiales en 2020 al 5,5% en 2021 y solo el 1,1% en 2022 cayendo la recaudación más de 1.000 millones de euros hasta los 228 millones.

El **Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Alcohólicas** tiene una cuota en función del porcentaje de alcohol que se fija en 38,48 euros por hectolitro grado alcohólico adquirido no superior al 15% o 64,13 euros por hectolitro en los demás. Existe un impuesto similar para las cervezas y mezclas de cervezas siempre que la cantidad de alcohol supere los 0,5 grados. Podemos observar el incremento producido en el consumo de alcohol que se traduce en un aumento de la recaudación en el año 2022 por la consolidación de la actividad económica.

Hemos detallado en el cuadro anterior la totalidad de los impuestos indirectos para dejar constancia de la poca entidad cuantitativa que tienen algunos de ellos. Pero debemos hacer algún comentario sobre el **Impuesto Especial a los Envases de Plástico no Reutilizables**. Este impuesto especial es aplicable desde el 1 de enero de 2023 como consecuencia de la entrada en vigor de la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Es por ello por lo que no presenta ingresos en el periodo de estudio pero alcanza los 96 millones de recaudación sólo en el primer trimestre de 2023. Se trata de un impuesto con claro carácter medioambiental pero que además va a suponer un importante incremento recaudatorio que compensará las bajadas de otros impuestos indirectos que el Gobierno plantee. Es un impuesto que forma parte del coste (pretende disuadir del uso de plásticos) que se incorporará al mecanismo de establecimiento de precios.

4.3. RESTO DE IMPUESTOS INDIRECTOS

El **Impuesto sobre el Tráfico Exterior** presenta un significativo incremento en el último año analizado (42,9% respecto al año anterior) aunque no ha sido objeto de un análisis pormenorizado en los informes mensuales de recaudación de la AEAT. Esto puede ser debido a que se trata de un impuesto que corresponde a la Unión Europea.

Tampoco ha sido analizado el **Impuesto sobre Primas de Seguro** que ha sufrido un incremento más razonable, aunque importante, con respecto a 2020 donde la caída fue muy significativa. Tanto el Impuesto sobre el Tráfico Exterior como el de Primas de Seguro suponen poco más del 2% del total de ingresos procedentes de impuestos indirectos en España.

Durante el periodo analizado se han incorporado a nuestro ordenamiento 2 nuevos tributos. El Impuesto a las Transacciones Financieras y el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. El **Impuesto a las Transacciones Financieras**, tal y como se indica en la web de la AEAT “es un tributo de naturaleza indirecta que grava, en la forma y condiciones establecidas legalmente, las adquisiciones onerosas de acciones de sociedades españolas con una capitalización bursátil superior a 1.000 millones de euros”. Comenzó a aplicarse en enero de 2021. Es un impuesto muy extendido en las diversas economías occidentales y también muy controvertido. En España tuvo un

impacto de 296 millones de euros en el primer año de su implantación bajando un tercio su recaudación en el segundo año, muy lejos de los 850 millones de euros que esperaba el gobierno que aportara a la recaudación del Estado. En 2022 había presupuestados 372 millones por este concepto. La justificación del Ministerio de Hacienda para explicar el descenso en la recaudación esperada es la caída en el volumen en el mercado bursátil, argumento corroborado en parte por la empresa Bolsas y Mercados Españoles (BME), el operador de todos los mercados de valores y sistemas financieros en España.

En cualquier caso estamos hablando de un impuesto que recauda menos del 0,2% de los ingresos totales por impuestos indirectos. Podríamos deducir, a priori, desde un punto de vista recaudatorio que es un impuesto que tiene más efectos sobre el mercado que sobre los ingresos del Estado.

Por su parte, la web de la AEAT define el **Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales** señalando que “es un tributo de naturaleza indirecta que grava las prestaciones de determinados servicios digitales en que exista intervención de usuarios situados en territorio español”. También es conocido como tasa Google e intenta gravar las operaciones que los nuevos mercados digitales pueden realizar desde sedes situadas fuera de España. Si bien tiene un comportamiento en los dos años de su existencia más razonable con respecto al incremento de la recaudación, con el incremento de los precios y de las operaciones también se encuentra lejos de los niveles que esperaba recaudar el gobierno.

El resto de impuestos que forman el conjunto de los impuestos indirectos con los que se financia el Estado no tienen ninguna significación desde un punto de vista cuantitativo.

Por otro lado, otros impuestos indirectos que no van a ser objeto de análisis en este trabajo son los delegados a las Comunidades Autónomas o los propios de los Ayuntamientos entre los que podemos citar el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y el de Actos Jurídicos Documentados para las comunidades autónomas o el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras en el caso de las entidades locales.

4.4. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS INDIRECTOS EN EL PERIODO 2018-2022

Vamos a comprobar de manera muy evidente el comportamiento desigual en la variación anual de la recaudación por los diferentes impuestos indirectos. En el cuadro siguiente sólo detallaremos, en la línea de lo argumentado en epígrafes anteriores, aquellos impuestos indirectos que por su importe son significativos, caso del IVA, de los impuestos especiales más importantes o los de nuevo establecimiento como la conocida coloquialmente como tasa Google (Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales) o la tasa Tobin (Impuesto a las Transacciones Financieras).

Por un lado observamos una significativa caída en el ejercicio 2020 respecto al 2019 por las razones lógicas bien sabidas de la pandemia. Por otro lado la

recuperación es desigual. Mientras el IVA progresa de manera importante con la recuperación de la actividad y el alza de precios, llama la atención la caída en la recaudación en el Impuesto sobre la Electricidad o en las Transacciones Financieras de reciente implantación. Consideramos que un impuesto de implantación reciente debería comportarse en sus inicios como el Impuesto a los Servicios Digitales.

Hay que resaltar que a pesar de las medidas tomadas para reducir la recaudación e intentar repercutir en los precios, que se analizarán en el siguiente epígrafe, la recaudación total por impuestos indirectos ha aumentado un 12% entre 2022 y 2021. De ellos sólo el IVA se ha visto beneficiado de manera clara por la inflación al estar su base imponible compuesta por el precio.

Cuadro 7: Impuestos indirectos (variación porcentual respecto al año anterior)

	% 2019-2018	% 2020-2019	% 2021-2020	% 2022-2021
IVA	1,9%	-11,5%	14,5%	13,9%
Impuestos especiales (IIIEE)	4,1%	-12,1%	5,0%	2,5%
<i>Alcohol</i>	-2,4%	-23,4%	9,6%	34,5%
<i>Cerveza</i>	4,0%	-7,8%	1,6%	9,5%
<i>Hidrocarburos</i>	9,4%	-15,8%	11,3%	4,3%
<i>Tabaco</i>	-1,3%	-3,1%	-2,1%	9,3%
<i>Electricidad</i>	1,8%	-10,1%	-12,2%	-79,0%
I. Transacciones Financieras				-33,8%
I. Servicios Digitales				67,4%
TOTAL CAPÍTULO II	2,5%	-11,5%	13,3%	12,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

De manera general, lo que demuestran estas cifras es que la recaudación por IVA aumentó 19.258 millones de euros respecto a la recaudación de 2020 y 11.057 millones desde justo antes de la pandemia, esto es el periodo terminado en diciembre de 2019. La recaudación por IVA aumentó por tanto un 15,5% si comparamos la recaudación de finales de 2022 con la recaudación de finales de 2019.

Siguiendo esa misma línea de análisis, los impuestos especiales no han incrementado su recaudación si lo comparamos con el momento justo anterior al inicio de la pandemia. Esto es lógico y se explica porque son impuestos no vinculados a precios sino a cantidades (es decir, actividad económica) y como podrá comprobarse más adelante la actividad no ha recuperado a finales de 2022 los niveles previos a la pandemia. Además ha sido un bloque de impuestos que ha sido objeto de reducciones por las medidas tomadas, sobre todo, en lo referente a la electricidad.

3. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO

Es el momento de analizar si las razones de estas variaciones en la recaudación tienen su origen en las medidas tomadas por la Administración Tributaria y cual ha sido su posible incidencia respecto al crecimiento y la inflación.

3.1. IMPACTO EN EL IVA

La AEAT informa periódicamente en su Informe de Recaudación Mensual del impacto de las medidas tomadas por el Estado en la recaudación de cada uno de los tributos. A partir de esa información, hemos asociado para cada año el impacto económico de los diferentes cambios normativos de cada impuesto indirecto afectado, analizando lo más revelador. En este sentido, el IVA, por su importancia y trascendencia, es el impuesto más afectado y al que dedicamos este apartado ampliamente.

Cuadro 8: Impacto económico por cambios normativos y de gestión en el IVA (millones de euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Implantación del SII	4.052	98				
Bajada de tipos en el IVA	-49	-37		-509	-1.532	-501
<i>Espectáculos en vivo y otros</i>	-33					
<i>Cine</i>	-16	-37				
<i>Rebaja del tipo del IVA en electricidad (RDL 12 /2021)</i>				-509	-1.313	-193
<i>Rebaja del tipo del IVA en gas natural, madera y pellets (RDL 17 /2022)</i>					-219	-62
<i>Rebaja del tipo del IVA en productos de higiene femenina</i>						-2
<i>Rebaja del tipo del IVA en alimentación</i>						-244
Medidas COVID			-443	72	153	3
<i>Mayores aplazamientos (RDL 7,11,15 /2020) (RDL 35 /2020)</i>			-58	70	-12	
<i>Suspensión plazo deudas tributarias (RDL 8, 15 /2020)</i>			-51	56	-5	
<i>Cambio modalidad de objetiva a directa (RDL 15 /2020)</i>			-4	-6	7	
<i>Eliminación días naturales en estado de alarma (RDL 15 /2020)</i>			-29	-57	86	
<i>Tipo 0 en material sanitario esencial para combatir COVID (RDL 15 / 2020)</i>			-298		26	
<i>Tipo súper reducido en libros, periódicos y revistas digitales (RDL 15 / 2020)</i>			-3	146		
<i>Rebaja del tipo en mascarillas quirúrgicas (RDL 34 /2020)</i>				-137	51	
<i>Subida del tipo en bebidas azucaradas y edulcoradas</i>				314	75	
Ingresos y devoluciones extraordinarios				-473	529	-122
TOTAL IMPACTO	4.003	61	-443	-596	-775	-620

* Datos 2023 a 31 de marzo.

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

Analizando el IVA comprobamos que el mayor impacto que se ha producido se debe más por un cambio en el modo de gestión que por una variación normativa que afectara a alguno de los elementos esenciales del impuesto. En concreto, en 2018, se produjo un incremento de 4.052 millones de euros provocados por la implantación del SII (Suministro Inmediato de Información). Este sistema obliga a las empresas a emitir y recepcionar las facturas a través de la sede electrónica de la AEAT. Su implantación en el último trimestre de 2017 supuso un desplazamiento de la recaudación a 2018 por ese importe. Este salto no tuvo más efectos en años posteriores salvo una parte residual en 2019. No podemos hablar tanto de una medida que tuviera efectos en los contribuyentes sino que consistió en posponer los ingresos de un mes en 2017 a 2018, podríamos decir por tanto que al Estado le faltó la recaudación de un mes concreto.

Aparte de los efectos producidos por ese cambio en la gestión, en los años anteriores al Covid-19, se produjo un pequeño impacto por las medidas tendentes a reducir el IVA en los espectáculos y el cine. Esta bajada en el tipo de IVA a esos productos tuvo un impacto inferior a los 50 millones de euros en cada año. El Ministerio de Hacienda en el informe de ese año ya advierte de una desaceleración en la recaudación por IVA independientemente de esa medida concreta.

Es con la irrupción del Covid cuando se produce la batería de medidas en el IVA con la intención de proteger la economía. De nuevo nos encontramos con una medida que será neutra en el medio plazo (aplazamientos y suspensión de plazos) junto con otras que realmente pueden afectar al consumo, que consisten en rebajas en el tipo del IVA para el material sanitario y mascarillas.

Llegado este punto hay que subrayar que las medidas sobre el IVA que han tenido un impacto real en la vida de los ciudadanos han sido las consistentes en rebajar el tipo en la electricidad, en el gas natural, madera y pellets y la rebaja en algunos productos de alimentación básicos. Esta última medida puesta en marcha por el Gobierno en el primer trimestre de 2023 tiene el objetivo principal de reducir la inflación subyacente (aquella que excluye los precios de la energía y los alimentos frescos) que estaba afectando a los alimentos entre otros productos básicos. La posible discrepancia a la hora de valorar estas medidas se produce partiendo de la base doctrinal que señala que al establecer el IVA en un producto que no estaba gravado esto originará presiones inflacionarias. . Esto contrasta con que la subida en IRPF genera presiones deflacionarias siempre que no aumente el gasto público ya que la disminución de la renta disponible tiene un efecto directo en la bajada del consumo. Sin embargo, la exclusión del IVA trae consigo que no se reduzca del todo al consumidor final por lo que no tendrá el efecto deflacionario deseado⁶. Esto contrasta con que la subida en IRPF genera presiones deflacionarias

⁶ Calderón Villegas, J. J., Bravo Arteaga, J. R., Álvarez Rodríguez, J. F., Santamaría Ariza, E. (2006)

siempre que no aumente el gasto público ya que la disminución de la renta disponible tiene un efecto directo en la bajada del consumo.

En términos relativos, sobre el total recaudación IVA, las medidas implementadas apenas tienen un papel testimonial. Sólo la implantación del SII tuvo una importancia significativa al significar el 5,77% de la recaudación del IVA (además, las principales instituciones afectadas fueron las entidades locales por la implicación que tuvieron en la Participación en los tributos del Estado). Sólo la rebaja del IVA en la electricidad tiene un efecto del 1,59% de la recaudación del IVA en 2022 a pesar de significar 1313 millones en ese año por pasar el tipo del impuesto del 21% al 10% el 24 de junio de 2021 y del 10% al 5% el 25 de junio de 2022.

No podemos comentar el efecto de la reducción del IVA en los alimentos en el primer trimestre de 2023 por ser una medida de muy reciente implantación pero denota que puede ser significativo a final de año.

Del análisis de las medidas tomadas en relación al IVA podemos concluir que no son ni de manera absoluta ni relativa relevantes y por tanto el impacto es muy limitado. Su impacto en la inflación sería el contrario al deseado y no se han visto acompañados por una disminución en el gasto público puesto que el Gobierno ha elevado el gasto público un 41% en los últimos 5 años⁷.

Las medidas aplicadas han supuesto un incremento neto en la recaudación por IVA de 4.064 millones de euros en los años previos a la pandemia (2018 y 2019) y una pérdida de recaudación acumulada en los años 2020, 2021, 2022 y primer trimestre de 2023 de 2.368 millones de euros. Si eliminamos las medidas que no tienen efecto real en la recaudación (como las que suponen un traslado temporal) nos encontramos que en el periodo prepandemia se redujeron los ingresos en 86 millones de euros para potenciar ciertos espectáculos y el cine, y posteriormente se redujeron 330 millones de euros en 2020, 500 millones de euros en 2021 y 1455 millones en 2022. Sólo en 2021 y 2022 se puede considerar que las medidas tuvieron un impacto significativo. (No se analiza ni menciona el efecto de la subida del tipo a las bebidas azucaradas por no tener un objetivo recaudatorio sino de salud pública.

3.2. IMPACTO EN IMPUESTOS ESPECIALES

Las medidas tomadas en el ámbito de los impuestos especiales en el periodo analizado pueden ser consideradas de muy escaso relieve cuantitativo con la excepción del efecto del *Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*, la Tarifa autonómica del Impuesto Especial de Hidrocarburos, la rebaja del Impuesto Especial sobre la Electricidad y el Impuesto Especial sobre el Envase de Plástico no Reutilizable.

⁷ "Sánchez eleva un 41% el gasto público desde que llegó a La Moncloa en 2018". Carmen Obregón. *Eleconomista.es*. 11-10-2022

Cuadro 9: Impacto económico por cambios normativos y de gestión en los IIEE (millones de euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Cambios en las devoluciones del gasóleo agrícola	8					
Subida de tipos en I.E. Alcohol y bebidas derivadas	6					
RDL 15/2018	-5	-138				
Tarifa autonómica del I.E. Hidrocarburos		1.163	53			
Rebaja del tipo del Impuesto Especial sobre la Electricidad (RDL 17 /2021)				-336	-1.705	
Impuesto especial sobre el envase de plástico no reutilizable						96
MEDIDAS COVID			-29	38	-9	
Mayores aplazamientos (RDL 7,11,15 /2020)			-5			
Suspensión plazo deudas tributarias (RDL 8,15 /2020)			-24		-9	
Mayores aplazamientos (RDL 7,11,15 /2020)				7		
Suspensión plazo deudas tributarias (RDL 8,15 /2020)				31		
TOTAL IMPACTO	9	1.025	24	-298	-1.714	96

* Datos 2023 a 31 de marzo.

Fuente: Elaboración propia con datos de AEAT

RDL 15/2018

En su exposición de motivos, el RDL 15/2018 ya expresa que su objetivo es combatir la escalada de precios de la energía. Ofrece una serie de medidas de protección a los consumidores vulnerables, el autoconsumo y otras materias y en su apartado fiscal plantea medidas con el objetivo principal de moderar la evolución de los precios en el mercado mayorista de electricidad.

En primer lugar, introduce una exoneración en el impuesto a la electricidad producida e introducida en el sistema durante 6 meses haciéndolo coincidir con los meses de mayor demanda y por tanto de precios más elevados en los mercados mayoristas, que no deja de ser uno de los fines principales que persigue la norma: contener los precios.

En segundo lugar, se modifica la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, incorporando una exención en el Impuesto de Hidrocarburos buscando eliminar el efecto multiplicador de estos impuestos sobre los precios del mercado mayorista.

A pesar de lo expresado en la exposición de motivos de la Ley, el impacto de estas medidas en los ingresos del Estado ha sido muy limitado: 5 millones en los 3 meses de 2018 (desde la entrada en vigor el 7 de octubre de 2018) y 138 millones en 2019. No podemos valorar el efecto en el precio de la energía pero sí es una realidad que aunque se contuvo en los años 2019 y 2020 sufrió un importante incremento con la recuperación de la actividad en 2021 y los acontecimientos posteriores⁸.

⁸ <https://es.statista.com/estadisticas/993787/precio-medio-final-de-la-electricidad-en-espana/>

Tarifa autonómica del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos

Tras sucesivos cambios en torno a la existencia de dos figuras tributarias muy similares se produjo la integración en el Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH) del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) que mantenía cuota estatal y autonómica.

Con este cambio las comunidades autonómicas conservaban intacta su capacidad normativa sobre su parte del impuesto. En 2019 se iguala el impuesto en todo el territorio, desapareciendo la tarifa autonómica y por tanto su capacidad de determinación de la misma. Desde 2019, toda la recaudación va directamente al Estado que la reparte entre las administraciones territoriales en cuantía igual a como ingresaban antes. En definitiva, la medida normativa no produce efectos en los ingresos del Estado ni en el líquido disponible en manos de los ciudadanos, el efecto es neutro. El incremento en la recaudación del Estado no tiene ningún efecto real. Podría considerarse simplemente como una reclasificación a efectos de registro de la información.

Rebaja del Impuesto Especial sobre la Electricidad

El Gobierno rebajó el impuesto especial sobre la electricidad del 5,1% al 0,5% en septiembre de 2021. Es un impuesto que tiene la particularidad de que se paga por el sólo hecho de tener contrato aunque el consumo también influye. El método de cálculo sería el siguiente:

$$\text{Impuesto de la electricidad} = (\text{Coste de la potencia contratada} + \text{Coste de la energía facturada}) - \text{Alquiler del contador} \times 5,11\%$$

El coste de la medida viene a suponer el 90% de los ingresos por este concepto y un impacto de 336 millones de euros en los dos meses en que estuvo vigente la medida en 2021 y más de 1.700 millones de euros en 2022. Medida que sumada a la reducción del tipo de IVA aplicado al consumo eléctrico (1.313 millones en 2022) sí que suponen un impacto total en la imposición de la electricidad de 3.018 millones de euros de reducciones. Un 1,18% del total de la recaudación por impuestos del Estado. Observamos por tanto que ésta medida conjunta sobre el IVA y el Impuesto Especial sobre la Electricidad sí que ha sido significativa y probablemente, según los parámetros utilizados, sea la única medida importante en términos cuantitativos.

4. INFLACIÓN Y CRECIMIENTO

Cuando hablamos de la relación entre inflación y crecimiento económico una parte de la doctrina diferencia tres formas de considerarla⁹:

- Una inflación moderada puede tener un efecto favorable en el crecimiento económico a corto plazo puesto que se tiende a la compra de activos físicos a cambio de ese dinero que pierde valor.
- La inflación no tiene necesariamente impacto, ni favorable ni desfavorable, sobre el crecimiento económico.

⁹ Moreno-Brid, J.C., Rivas, J.C. y Villarreal, F. (2014).

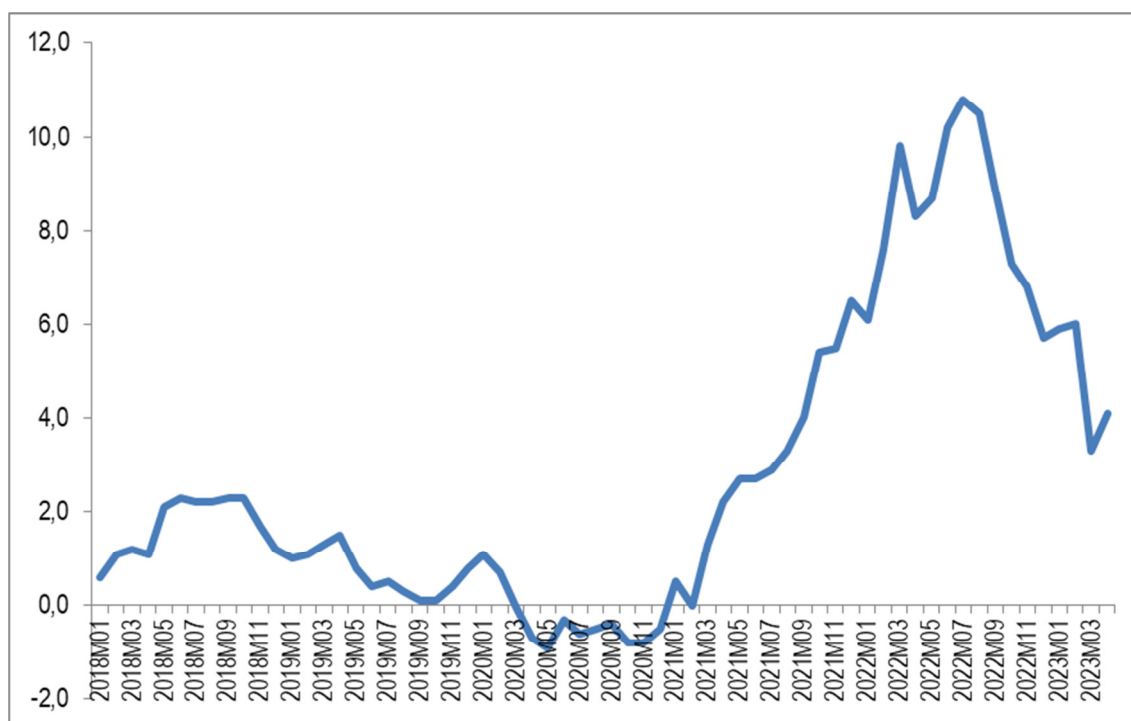
- El crecimiento económico elevado y sostenido requiere como condición necesaria una inflación baja y estable. Esta es la postura hoy en día más común si bien se estima que la inflación afecta negativamente solamente cuando rebasa cierto umbral.

Una muestra de que una inflación alta y descontrolada es perniciosa la podemos observar en el primer trimestre del año 2022¹⁰. Ese trimestre estuvo marcado por la escalada de precios. Los precios en alza afectaron a artículos con un fuerte peso en la cesta de la compra como electricidad y gasolin, muy inelásticos para el consumo privado. Esta subida restó renta a los hogares que tuvieron que echar el freno en el consumo: el gasto de las familias bajó un 3,7% sobre el trimestre anterior. Si bien el impacto de los precios fue evidente en el gasto de los hogares, en otros ámbitos apenas fue visible (inversión en vivienda, compra de bienes de equipo y la demanda exterior creció gracias al turismo y las exportaciones) pero, como decimos, el crecimiento del PIB se vio afectado reduciendo sus niveles de crecimiento a pesar de encontrarnos en un periodo de recuperación de la pandemia.

4.1. INFLACIÓN

A la vista de los gráficos, ilustraciones y cuadros siguientes, comprobaremos que el periodo en el que centramos este estudio (2018-2022) ha resultado especialmente convulso.

Gráfico 1: Índice de Precios al Consumo (IPC). Índice general, variación interanual 2018-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

¹⁰ "La inflación lastra el gasto de los hogares y el PIB solo crece el 0,3% de enero a marzo". Cinco Días. 29 de abril de 2022.

La inflación, que llevaba años contenida no solo ha sido consecuencia de la guerra de Ucrania. Empieza su imparable subida en la segunda mitad de 2021 y las causas son, principalmente, el exceso de liquidez en las economías provocado por las políticas expansivas del Banco Central Europeo, el ahorro acumulado durante el periodo de cierre por la pandemia y los problemas que se pusieron de manifiesto en las cadenas de suministro por otros causas diferentes como el bloqueo del tráfico marítimo.

Para este año 2023 se estima que los precios subirán de media entre el 5% y 6%, (conforme a las previsiones del Banco de España y de acuerdo también con el 5,6% previsto en los Presupuestos Generales del Estado 2023). Muy lejos de lo pretendido las autoridades políticas y monetarias y de lo deseable para una economía estable con crecimiento. Esto va a suponer que -a falta de incrementos semejantes de sueldos, que no se están produciendo- las familias sigan perdiendo capacidad adquisitiva. Y es que la inflación ha provocado una subida del coste de la vida, un empobrecimiento que se calcula para el año 2022 en 34.000 millones de euros, a los que se sumarán otros 8.100 millones adicionales en 2023. En total, las familias contarán con 42.000 millones de euros menos entre el 2022 y 2023, según estima Funcas¹¹.

La inflación, que en el plano teórico se traduce en incremento generalizado y elevado de precios en un periodo determinado, se llega a denominar “el impuesto de los pobres” en la práctica. Los bolsillos de las familias se están viendo claramente afectados y están teniendo que modificar hábitos diarios, hasta el punto de limitar no solo su ocio, sino sus compras de alimentos básicos. Y esto último, a su vez, tiene inevitables e innegables repercusiones en las empresas y el empleo que generan.

Por otro lado, podríamos decir que el Estado se está “beneficiando” de los efectos que la elevada inflación está teniendo sobre la recaudación tributaria, situada en máximos históricos y creciendo a ritmos vertiginosos. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) estima que el 50% del aumento de la recaudación del año 2022 se debe al alza de precios y en 2023 este porcentaje alcanzará el 75%.

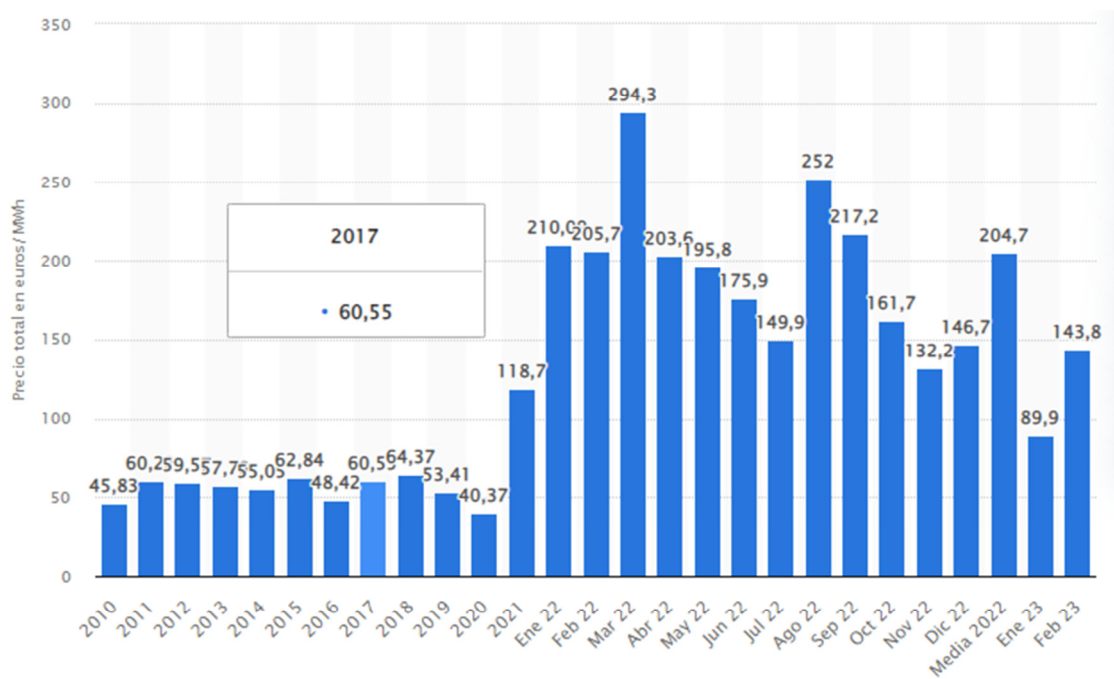
4.1.1. UN CASO DIFERENCIADO: LA ELECTRICIDAD

Uno de los productos/servicios que se vieron más afectados por la subida de precios fue la electricidad. Los impuestos a la electricidad son los que han acumulado la mayoría de las medidas tomadas, con resultados amplios tanto en términos absolutos como en pérdida de recaudación. En concreto, nos referimos a las bajadas del tipo de IVA a la electricidad que pasó del 21% al 10% en junio de 2021 y del 10% al 5% en junio de 2022 mientras que la rebaja del Impuesto Especial a la Electricidad se produjo en septiembre de 2021.

11 “La inflación restará 42.000 millones de poder adquisitivo a las familias españolas entre este año y 2023”. El Mundo. 21-10-2022

En las siguientes ilustraciones veremos la variación de los precios de la electricidad en el periodo estudiado para apreciar alguna posible incidencia relacionada con las medidas tomadas en ese periodo.

Precio medio de la electricidad en España de 2010 a 2022



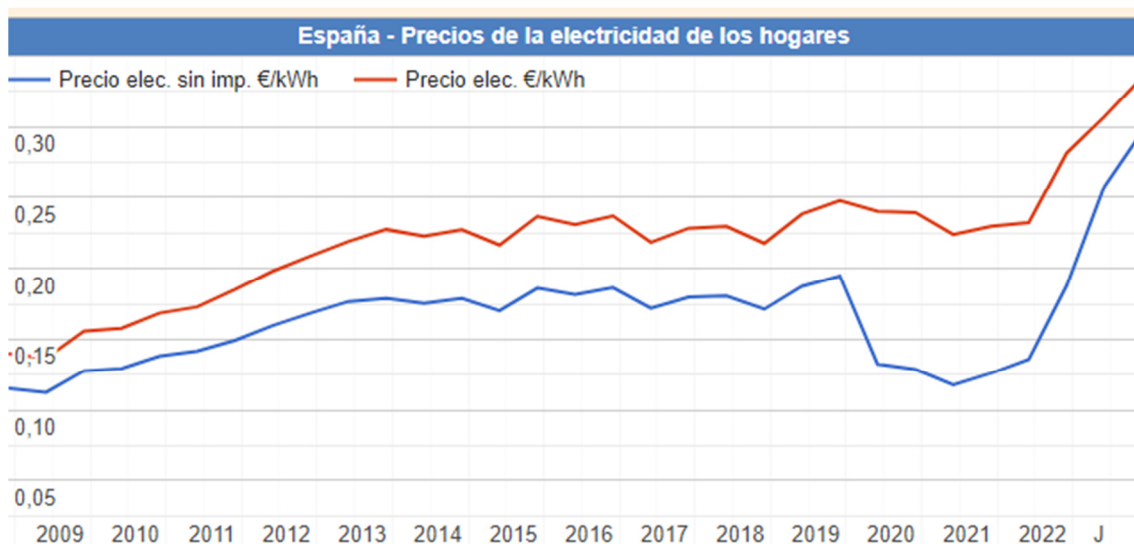
Fuente: epdata¹²

El efecto de la bajada del tipo de IVA en el precio de la electricidad es muy relativo. La subida o bajada del IVA de un producto no tiene el efecto esperado (si nos referimos a su repercusión en el nivel de precios) como ya describió el Consejo Económico Social (1995) al valorar lo ocurrido con la evolución de la economía en 1994 y que puede ser extrapolado a nuestros días al manifestar que “La inflación aguantó la subida del IVA”. El IVA no tendrá demasiados efectos en los precios, viene a decir.

Se produce una primera reducción del tipo de IVA (del 21% al 10%) en el segundo semestre del año 2021 que empieza a producir efectos en la recaudación pero que no tiene demasiado impacto en la inflación que sigue al alza especialmente en el precio de la electricidad.

Precio medio de la electricidad en los hogares

¹² <https://www.epdata.es/datos/precio-factura-luz-datos-estadisticas/594>



Fuente: datos macro¹³

En esta ilustración observamos que, coincidiendo con la toma de decisiones en forma de medidas fiscales sobre el precio de la electricidad, se consigue que el precio con impuestos se acerque al precio sin impuestos. Pero sigue subiendo el precio en el tiempo (aunque no podemos concluir con esta información que la medida de reducción del tipo de IVA no haya tenido ningún efecto en el nivel de precios del producto).

Hay que matizar que el problema del precio de la electricidad tiene que ver, además de con la carga fiscal, con el método de cálculo de la tarifa. Está claro que no podemos afirmar que el recorte fiscal en el precio de la electricidad haya producido efectos antiinflacionarios, pero tampoco lo contrario. El gobierno ha tomado medidas adicionales a las fiscales (sobre el método de cálculo de la tarifa) y se están notando una bajada en su precio en 2023. Además del método de cálculo de la tarifa, otro problema que ha presentado el precio de la electricidad con posterioridad al inicio de las tensiones inflacionarias ha sido el impacto de la guerra en los mercados energéticos (Hernández de Cos, P, 2022)

4.2. CRECIMIENTO ECONÓMICO

En el momento actual, la preocupación no es tanto la inflación pese a que hemos tenido niveles que no se veían desde hacía cuarenta años. El pico ya se ha alcanzado y estamos inmersos en un proceso de reversión a la baja. La auténtica preocupación es que se produzca próximamente un deterioro importante en el crecimiento económico porque el nivel tan brutal de endeudamiento en el que hemos incurrido, nos condenará a crecimientos del PIB cada vez menores¹⁴.

¹³ <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/electricidad-precio-hogares/espana>

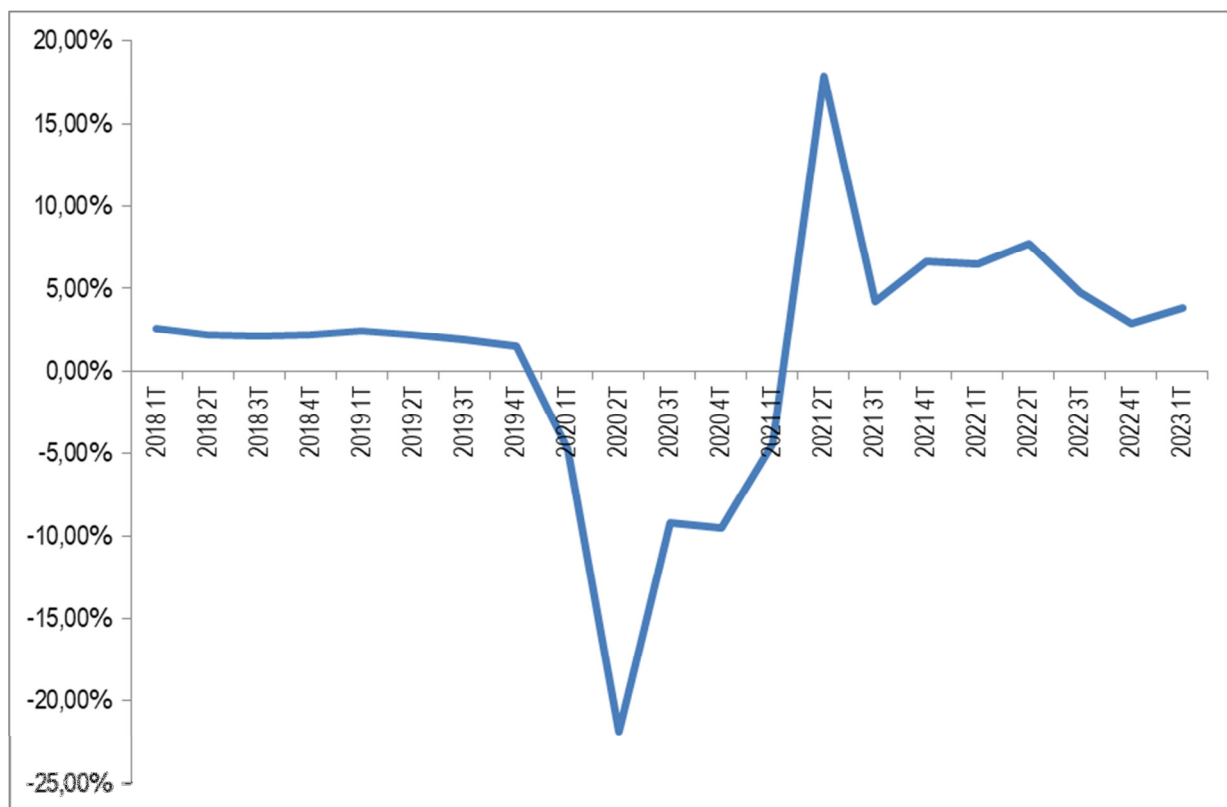
¹⁴ "Por qué preocupa más el crecimiento económico que la inflación". Pablo Gil. Eleconomista.es. 09-03-2022.

España ha aumentado su deuda un 80% en los últimos 15 años¹⁵. A este problema, se le sumó la pandemia, la guerra de Ucrania y la crisis energética. España ha desembolsado más de 45.000 millones de euros en ayudas para paliar la crisis entre 2021 y 2022, más de un 3% del PIB. El resultado de todo lo anterior es una deuda que alcanzó el 115,6% del PIB al cierre del año 2022, según datos del Banco de España.

Si una economía está endeudada hay que aumentar ingresos para pagarla y la vía más común para hacerlo es a través de impuestos. Aunque una situación inflacionaria también reduce el impacto de la deuda. Este incremento de recaudación para, entre otras cosas, afrontar la deuda pública, retiraría masa monetaria de la circulación pero pierde todo su efecto si no mantenemos niveles de gasto y deuda.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del PIB desde el año 2018.

Gráfico 2: Variación anual del PIB trimestral (2018-2023)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Lo primero que vamos a precisar es la relación entre el crecimiento económico aecido, la inflación y el incremento absoluto en la recaudación.

Cuadro 10: PIB anual a precios de mercado (millones de euros)

¹⁵ “Los fantasmas de la deuda y el déficit público acechan España tras haber esquivado la recesión”. Jesús García. Cinco Días. 30-01-2023.

2022	1.327.108
2021	1.206.842
2020	1.117.989
2019	1.245.513
2018	1.203.859

Fuente: datosmacro

A diciembre de 2022 el PIB de España a precios corrientes tenía un valor de 1,32 billones de euros. Sólo deflactándolo con el importe de la inflación anual del año 2022 que ascendió al 5,9% tendríamos una producción nacional (PIB) de 1,25 billones. Podemos decir que, a moneda constante, el PIB en 2022 no ha superado al PIB previo a la pandemia que era de 1,245 billones de euros. Sin embargo vemos que la recaudación con la misma riqueza nacional se ha multiplicado.

En el siguiente cuadro observamos cómo la evolución de la recaudación es muy superior a la inflación y al crecimiento además de ser superior a la subida de los salarios. Signos inequívocos de futuro enfriamiento del consumo y por tanto de la economía y a su vez de la inflación.

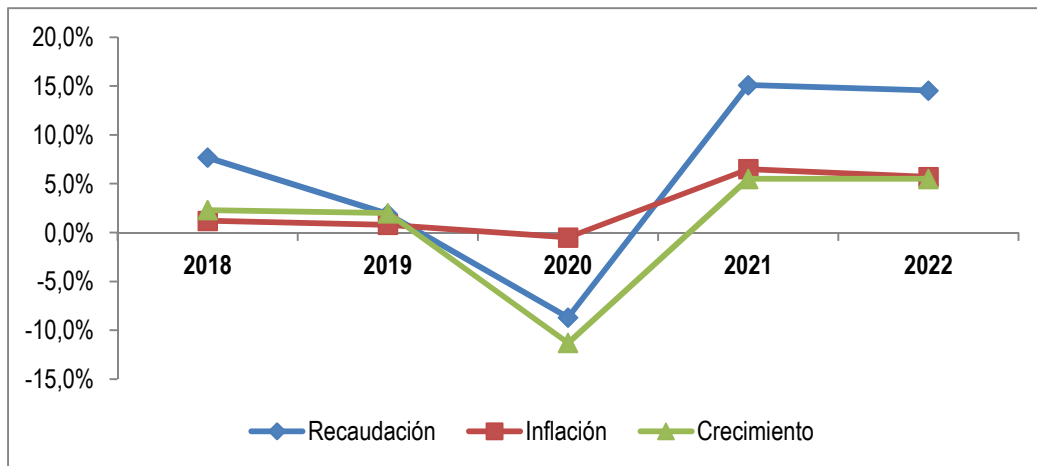
Cuadro 11: Comparativo salario, tributos, inflación y crecimiento (variación anual)

	2018	2019	2020	2021	2022
Salario medio	1,4%	1,4%	-4,6%	5,9%	2,9%
Ingresos tributarios del Estado (impuestos directos e indirectos)	7,7%	1,9%	-8,7%	15,1%	14,5%
Inflación	1,2	0,8	-0,5	6,5	5,7
Crecimiento económico (PIB)	2,3	2,0	-11,3	5,5	5,5

Fuente: Elaboración propia con datos de Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Instituto Nacional de Estadística (INE) y datos macro.com.

Las cifras expuestas corroboran las afirmaciones anteriores. La variación de los salarios se ha mantenido por debajo de la inflación especialmente en los años 2021 y 2022. Al mismo tiempo, los márgenes de aumento de la recaudación de impuestos (empujada por la inflación) superan ampliamente al crecimiento del PIB y al crecimiento de los salarios. En el siguiente gráfico se observa más claramente.

Gráfico 3: Comparativo tributos, inflación y crecimiento (variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Instituto Nacional de Estadística (INE) y datos macro.com.

Sobre la relación entre recaudación e inflación, García-Miralles, E y Martínez Pagés, J (2023) señalan que la variación de precios es lo que justificaría el incremento de recaudación, sobre todo en el IRPF y en IVA, y sólo una parte del incremento en la recaudación se debería al aumento de la actividad. Esto da a la subida de la recaudación un carácter coyuntural y no permanente, vinculado a la subida de precios y sin demasiado efecto sobre el crecimiento económico, en vías de recuperación de los niveles prepandemia.

6. CONCLUSIONES

Se ha confirmado la importancia de los impuestos indirectos en la financiación del Estado destacando el IVA como el más significativo en términos de recaudación absoluta y relativa.

Se ha reflejado en el trabajo el extraño comportamiento de los ingresos en el periodo objeto de estudio. El grupo de impuestos indirectos analizado presenta una subida muy por encima del PIB en términos absolutos. Este hecho tiene el añadido de venir de un momento de depresión económica y una situación internacional muy inestable.

Los impuestos especiales no tienen demasiada importancia en términos absolutos en la financiación del Estado. Sólo el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre la Electricidad tienen cierta importancia cuantitativa, siendo sobre este último sobre el que más ha actuado el Gobierno de la nación.

El incremento en la recaudación tiene mucho que ver con la subida de precios. Son los impuestos más relacionados con los precios los que más han contribuido a la subida en los ingresos de Estado.

La inflación tiene su origen en multitud de razones y es la causa fundamental del incremento en la recaudación.

No se pueden medir los efectos en la inflación y el crecimiento de una política fiscal de ingresos sin tener en cuenta otras variables, principalmente el gasto.

Las medidas más significativas que se han tomado han sido sobre el tipo del IVA a la electricidad y sobre el Impuesto Especial a la Electricidad.

No podemos concluir que las medidas sobre la reducción en los tipos de IVA o en el Impuesto Especial a la Electricidad hayan contribuido a una bajada de precios del producto ni siquiera de manera general.

7. BIBLIOGRAFIA

Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, C. *“Teoría y política macroeconómica”*. Antoni Bosch Editor (2011).

Bellod Redondo, J. F. *“La presión fiscal en España 1983-2008”*. Estadística Española, Volumen 57, nº 187 (2015).

Boscá, J. E., Doménech, R. y Ferri, J. *“Estructura Fiscal, Crecimiento Económico y Bienestar”*. Papeles de la Economía Española nº154 (2017).

Boscá, J. E., Doménech, R. y Ferri, J. *“Fiscal Devaluation in EMU”*. Economic Research Department BBVA Working Papers Series, 1211 (2013).

Calderón Villegas, J. J., Bravo Arteaga, J. R., Álvarez Rodríguez, J. F., Santamaría Ariza, E. *“Temas de derecho tributario contemporáneo”*. Universidad el Rosario, Colombia (2006).

Consejo Económico y Social de España. *“Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral”* (1995).

De Gregorio Rebeco, José E. *“Macroeconomía Intermedia”*. Pearson Educación (2007)

De Villota, P. *“El impacto de la crisis económica en los tributos y en la sostenibilidad del nuevo modelo social en España. Aproximación desde una perspectiva de género”*. Investigaciones feministas, Revista Científica de la Universidad Complutense de Madrid (2011)

Díaz Roldán, C., Bajo Rubio, O. (2011). *“Teoría y política macroeconómica”*. Antoni Bosch Editor (2011)

Domínguez J. M. *“La cuña fiscal del trabajo: noción y calculo”*. EXtoikos (2013)

Domínguez, J. M. *“Una valoración del sistema tributario español: suficiencia, eficiencia y equidad”*. Documentos de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (2016).

Esteller-Moré, A., Boscá, J. E., Doménech, R., Ferri, J., y Bettendorf, L. *“Devaluación fiscal”*. Institut d’Economia de Barcelona (2013).

García, J. *“Los fantasmas de la deuda y el déficit público acechan España tras haber esquivado la recesión”*. Cinco Días. Cinco Días 30 de enero de 2020.

García-Miralles, E. y Martínez Pagés, J. *“Los ingresos públicos tras la pandemia. Residuos fiscales e inflación”*. Boletín Económico del Banco de España (2023/T1).

Hernández de Cos, P. y López, D. *“Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE”*. Documentos ocasionales del Banco de España, 1406 (2014).

Instituto de Estudios Económicos. *“Informe de competitividad fiscal 2022”* (2023)

Lea, R. (2021). *“CPI inflation picks up further in June, increasing concerns over rising inflationary pressures”*. Arbuthnot Banking Group (2021)

Lupu, D. y Rotundu, I. *“The Great Inflation of the '70s and Keynesian Economic Model”*. Ovidius University Annals, Economic Sciences Series (2012)

Moreno-Brid, J.C., Rivas, J.C. y Villarreal, F. *“Inflación y crecimiento económico”*. Investigación Económica, volumen 73, número 290 (2014)

Pilling, D. *“El delirio del crecimiento”*. Taurus (2019).

Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. y Belkindas, M. *“Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States”*. CASE Network Studies & Analyses, 483 (2016)

Posada, C.E. y Gómez, W. *“Caída y convergencia mundial de las tasas de inflación”*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia-Colombia (2021).

Rallo, J. R. *“España cumple, pero no es suficiente”*. Diario La Razón del 25 de marzo (2018)

Romero López, F. *“Estudio de la inflación en Europa y Estados Unidos tras la Covid 19”*. Trabajo Final de Grado Universidad Pontificia de Comillas ICAI-ICADE (2022)

Ruiz-Huerta Carbonell, J., y Garcimartín Alférez, C.E. *“Hacia una fiscalidad europea. Tendencias de los impuestos en la Unión Europea”*. Ekonomiaz, Revista vasca de economía, 88 (2015).

Tanzi, V. *“Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia”*. Papeles de economía española, 125-126 (2010).