

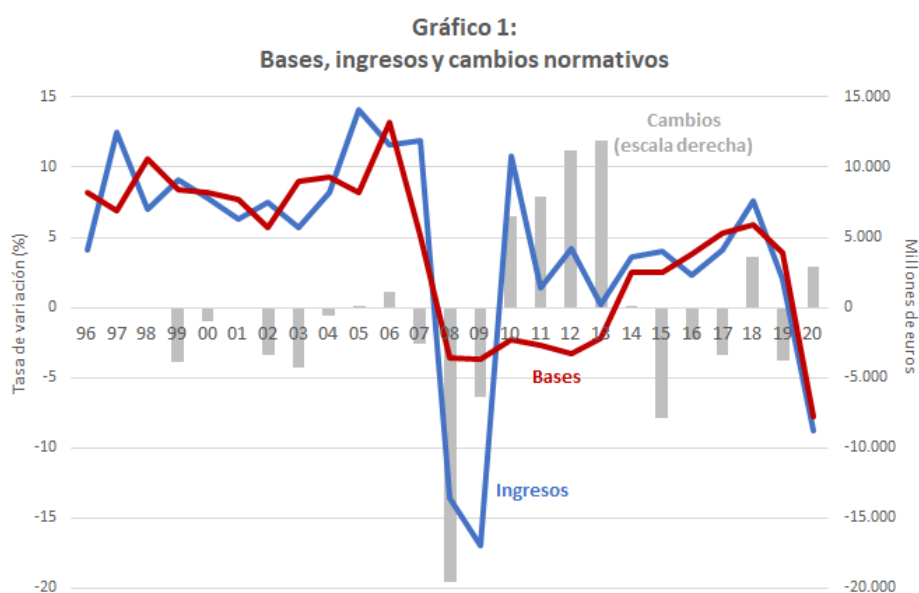
NOTA INFORMATIVA 1: LAS BASES Y LOS INGRESOS EN 2020 Y SU COMPARACIÓN CON LA CRISIS DE 2008

La base imponible agregada de los principales impuestos disminuyó en 2020 un 7,7%. Es la mayor caída desde 1996 que es el primer año para el que se dispone de información sobre las bases. Por su parte, los ingresos también disminuyeron y a un ritmo similar, un 8,8%. Sin embargo, en el caso de los ingresos este no fue el peor año de la historia reciente; en 2008 y 2009 se registraron descensos muy superiores (del 13,6% y del 17%, respectivamente), a pesar de que en aquellos momentos las bases se redujeron de forma mucho menos intensa que la observada en 2020. ¿Qué es lo que explica esta diferencia entre un momento y otro?

Nunca es sencillo trazar paralelismos entre unas crisis y otras, más aún cuando la de 2020 fue causada por un hecho tan particular como una pandemia que provocó una drástica paralización de la actividad nunca antes experimentada. El resultado de tan peculiar situación fue una caída abrupta de todos los indicadores que se tradujo, como se ha dicho, en el mayor descenso de las bases desde que se estima esta variable. En 2008, en cambio, la crisis vino precedida de un periodo de extraordinario y continuado crecimiento sobre unos fundamentos que se demostraron frágiles. Ello conllevó que la recesión se prolongara durante varios años. Así, mientras que en 2020 la caída fue muy intensa, pero se espera ya crecimiento para los próximos años, en 2008 las pérdidas se extendieron durante varios años, de manera que hasta 2014 no volvieron a crecer las bases y solo en 2017 se logró recuperar el nivel que tenían diez años antes.

Sin embargo, si se analizan los ingresos, la situación es completamente distinta. En 2020 bases e ingresos disminuyeron casi al alimón, en tanto que en 2008 y 2009, con un descenso relativamente modesto de las bases, los ingresos se desplomaron. Además, aunque los ingresos se contrajeron con intensidad en esos dos años, en 2014 ya se había vuelto al nivel previo a la caída, tres años antes de lo que lo hicieron las bases.

¿Por qué, entonces, en un caso el descenso de las bases se transformó en una bajada parecida de los ingresos y en el otro los ingresos reaccionaron con tal intensidad? La respuesta está en el distinto papel que jugaron en 2020 y en el periodo anterior los cambios normativos. El Gráfico 1 ilustra este aspecto.

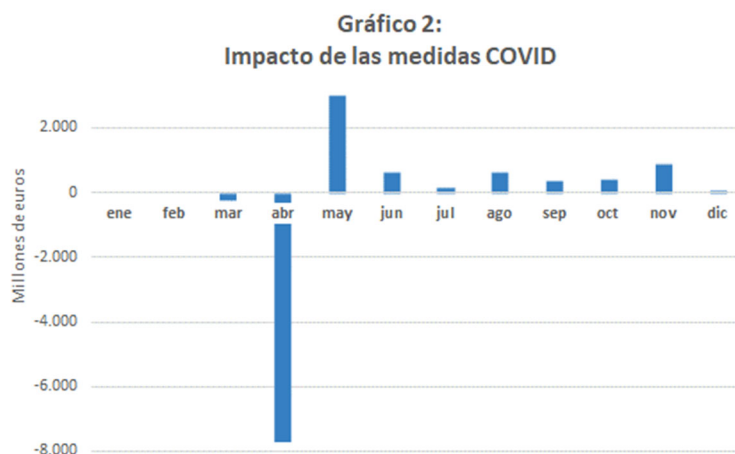


El gráfico muestra la evolución de las tasas de variación de bases e ingresos junto con el impacto sobre estos últimos de los cambios normativos y de gestión. Como se puede ver, el hecho más destacable del comportamiento de los

ingresos en 2008 y, en menor medida, en 2009 fue el fuerte impacto de los cambios normativos. Hay que recordar en este sentido que, en los primeros momentos de la crisis, desde el verano de 2007 y sobre todo en 2008, las primeras recomendaciones que se hicieron desde los organismos internacionales y multilaterales iban orientadas a la adopción de políticas contracíclicas entre las que se encontraban las transferencias de ingresos a las familias y la expansión del gasto público, así como las destinadas a suavizar la situación de liquidez de las empresas. En ese contexto se entienden medidas como la deducción de 400 euros en el IRPF, la adaptación de los parámetros del IRPF con la inflación (ambas de 2008) o el cambio en la gestión de las devoluciones de IVA (de 2009). A esto hay que añadir que el comienzo de la crisis se produjo cuando estaba a medias la reforma de los impuestos directos de 2007 (especialmente en el Impuesto sobre Sociedades) y que en 2008 entró en vigor el nuevo Plan General Contable lo que obligó a modificar el sistema de pagos fraccionados. Todos estos cambios explicaron alrededor de 10 puntos de la caída de los ingresos solo en 2008.

El impulso a las medidas contracíclicas fue languideciendo en 2009 y ya en la segunda parte del año se empezaron a tomar medidas en sentido contrario. A mitad de junio, por ejemplo, se suben los tipos en Hidrocarburos y Tabaco y al final del año se anuncia la subida del IVA que se iba a producir en julio de 2010. Pero es definitivamente en mayo de 2010 cuando se toman las medidas más severas y se certifica el cambio de signo de las políticas fiscales, tendencia que se mantendrá, como se aprecia claramente en el Gráfico 1, hasta el año 2013.

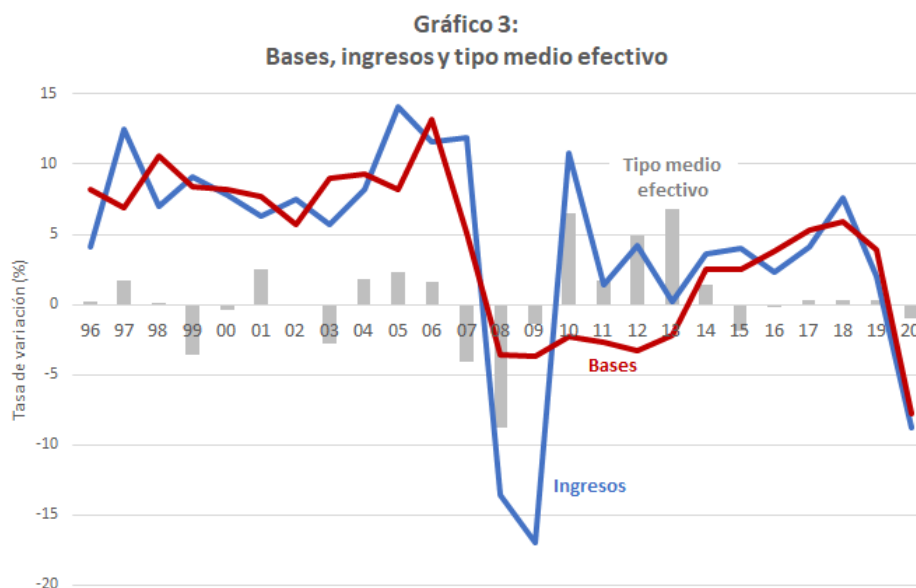
En contraposición a esta evolución de los años 2008 y 2009, en 2020 los cambios normativos sumaron, no restaron a los ingresos. Esto no quiere decir que las medidas que se tomaron tuvieran como objetivo conseguir más ingresos. No, la razón es que los mayores impactos procedían de cambios en la gestión que habían tenido lugar en 2019 (en particular las devoluciones extraordinarias que se hicieron en ese año) y que, por comparación, en 2020 supusieron un impulso al alza en la variación de los ingresos de alrededor de 4.000 millones (se pueden ver los detalles en el apartado *Los impuestos devengados y los ingresos tributarios* del Informe Anual). Las medidas que se pusieron en marcha como consecuencia de la pandemia, en cambio, sí supusieron una reducción de los ingresos, pero en ningún caso del importe de las medidas que se tomaron en 2008 (tan solo unos 1.000 millones) y, más importante, su principal objetivo no era la rebaja fiscal, sino facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La ilustración de esto último se encuentra en el Gráfico 2 en el que se representa el impacto de las medidas COVID a lo largo del año.



El mayor impacto de las medidas se produjo en abril coincidiendo con la presentación de las autoliquidaciones del primer trimestre que pudieron presentarse más tarde, en mayo, y para las cuales se podía solicitar un aplazamiento en condiciones más favorables de lo habitual. Además, desde mediados de marzo se suspendieron los plazos en distintos procedimientos. El resultado fue una fuerte pérdida de ingresos en abril que se fue recuperando posteriormente, con intensidad en mayo y junio (una vez presentadas las declaraciones de abril y con el fin de la suspensión de plazos) y más paulatinamente en los meses sucesivos. Hubo otras medidas, pero de menor importancia cuantitativa. El saldo final, como se ha dicho, fue una pérdida de unos 1.000 millones de euros.

Otra forma de ver el diferente cariz de los cambios normativos en 2008 y 2020 es la que ofrece el Gráfico 3, parecido al

1 pero en el que, en lugar de incluir los cambios normativos, se muestra la evolución del tipo medio efectivo.



La diferencia con el Gráfico 1 es que en éste se refleja la incidencia de los cambios sobre la carga impositiva, aunque también incluye otros efectos, como los provocados por la distinta evolución de las diferentes bases (es el caso de 2020 donde, sin grandes cambios en los tipos legales, el tipo medio efectivo cae ligeramente por un mero efecto composición). En cualquier caso, se vuelve a demostrar la radical diferencia entre el comportamiento de 2008 y 2020.

Por último, es interesante observar que uno de los factores que se ha señalado como característico de 2020, el fuerte crecimiento de las rentas de origen público (salarios, pensiones y prestaciones por desempleo, incluidas las transferencias por ERTE), desconectadas del resto de las bases, también se observó en 2008 y 2009 (a partir de mayo de 2010 ocurrió todo lo contrario). En el Gráfico 4 se pueden ver las series tanto de rentas públicas como del resto de bases. Ahora bien, a diferencia de 2020 en el que el impuesto devengado por esas rentas y los ingresos correspondientes también crecieron, en 2008 la subida de las rentas públicas fue compensado por la reducción del impuesto (fundamentalmente por la aplicación de la deducción de 400 euros). Una vez más el distinto carácter que tuvieron las intervenciones en 2008 y 2020 explica las diferencias de los resultados finales.

