

LA CRISIS FISCAL EN ESPAÑA

XXII Congreso de Santander 2012

1. Introducción

Entre los graves problemas económicos que atraviesa España, uno de los más graves es el desequilibrio entre ingresos y gasto público; es decir el déficit público. Este desequilibrio lleva siendo muy grave, al menos desde 2009, por lo que nos encontramos ante una crisis fiscal que amenaza la sostenibilidad de muchas conquistas sociales y el bienestar de millones de españoles.

La pregunta clave es si esta crisis fiscal es estructural y, en caso afirmativo, hasta qué punto lo es. La respuesta a esta pregunta determinará hasta qué nivel es sostenible el denominado Estado del Bienestar y también qué tipo de estructura política y administrativa puede sostener la economía española. Estos desafíos son políticos y admiten múltiples respuestas, pero para poder hacer política sobre la realidad es necesario conocer con qué medios se cuenta.

En este Congreso de Inspectores de 2012 hay voces muy cualificadas que han hablado sobre esta cuestión. Es el caso del subdirector de Fedea, que es el principal Think Tank económico independiente en España. Sin embargo, basándonos en nuestra experiencia, los Inspectores de Hacienda del Estado vamos a esbozar algunas cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta en el estudio y desarrollo de una posible solución.

2. El marco económico. Un poco de historia

La crisis económica en España tuvo un desencadenante internacional. La economía española adolecía de múltiples desequilibrios, pero estalló tras las restricciones financieras que comenzaron con la crisis internacional, a partir de mediados de 2007. Los efectos empezaron a advertirse en 2008. La crisis económica en España ha tenido efectos negativos en tres ámbitos fundamentalmente:

- a) **Grave restricción crediticia.** En un principio, nos encontramos ante una crisis financiera que se trasladó a la economía real por la vía de restricción de la financiación. Evidentemente, existían problemas subyacentes, pero el detonante de la crisis fue financiero. Esta restricción provocó una contracción del crecimiento económico y, sobre todo, una grave crisis inmobiliaria, ya que un porcentaje

cercano al 40% de los créditos concedidos a las empresas lo habían sido a inmobiliarias y constructoras.

- b) La caída del PIB, en términos parecidos a otros países, tuvo como efecto **una mayor destrucción de empleo**. Esto tiene dos causas fundamentales: las deficiencias estructurales del mercado de trabajo (entre ellas la menor productividad comparativa de la mano de obra), y que el ajuste se centró en la construcción, que empleaba mucha mano de obra. Para entender el proceso, hay que recordar que en el periodo 1995-2006 se generaron 8 millones de puestos de trabajo en España, muchos de ellos en la construcción.
- c) El resultado de ambos factores condujo a una **grave crisis fiscal manifestada en:**
1. Un aumento los gastos, debido sobre todo al aumento del gasto por prestaciones y subsidios de desempleo.
 2. Una disminución de los ingresos públicos ligados al sector inmobiliario (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Construcciones, Instalaciones y obras, licencias, Impuesto de actos jurídicos documentados).
 3. Una caída sin precedentes el impuesto de Sociedades y en el Impuesto sobre el Valor Añadido: más de 46.000 millones de euros en dos años: 2008 y 2009. Posteriormente, el IVA se ha recuperado¹, pero no el Impuesto de Sociedades.
 4. El resultado de todo esto ha sido el empeoramiento de la situación fiscal de las Administraciones Públicas. Se ha pasado de un superávit del 2% a un déficit del 10,2% en dos años, sin parangón con ningún otro país. En 2010 se redujo el déficit a un 9,7%, pero sacrificando toda la política económica a este único objetivo, y teniendo en cuenta que un desfase entre ingresos y gastos de casi 100.000 millones de euros es totalmente insostenible. En el año 2011, no se avanzó prácticamente nada, terminando el año con un déficit público de alrededor del 9,4% del PIB, según el último informe disponible de Eurostat.

Ya en septiembre de 2008, los Inspectores de Hacienda del Estado advertíamos de que los ingresos fiscales se iban a caer² y que era inevitable una subida de impuestos³, lo que nos supuso ser calificados como "catastrofistas" y "antipatriotas". Detrás de estas afirmaciones, estaba y sigue estando el análisis de las causas de la crisis fiscal.

¹ Las razones son básicamente coyunturales. Véase La Recaudación del IVA. Nubes y Claros. Expansión 30/11/2010.
<http://elcomentario.tv/reggio/la-recaudacion-del-iva-nubes-y-claros-de-francisco-de-la-torre-en-expansion/30/11/2010/>

² Los Inspectores de Hacienda ven luces de alarma en la recaudación tributaria.
<http://www.inspectoresdehacienda.org/attachments/Notadeprensa32.pdf>

³ Impuestos: un aumento inevitable. Artículo publicado en 5 Días el 20 de octubre de 2008.
<http://www.inspectoresdehacienda.org/attachments/CincoDiaspapelonline201008.pdf>

3. Las causas de la crisis fiscal en España

En todo el mundo desarrollado ha habido más déficit público (es decir, menos recaudación fiscal y más gasto público) en este periodo de crisis económica. Sin embargo, España ha batido el récord, tanto en destrucción de empleo como en empeoramiento fiscal: gráficamente hemos pasado de ser los mejores de la clase a uno de los peores. ¿Qué ha pasado?

Una primera respuesta es que como hemos destruido más empleo que nadie, esto ha empeorado nuestra situación fiscal. Si éste fuese el único problema, bastaría con volver a crecer y a crear empleo para resolver nuestra situación fiscal. La destrucción de empleo conlleva menor recaudación fiscal por IRPF y por cuotas de Seguridad Social; sin embargo, ésta no ha sido la parte del león de la caída recaudatoria. Tenemos algunos problemas más que la crisis de empleo y crecimiento y, por tanto, no sólo tenemos crisis económica sino también crisis fiscal.

Antes de continuar, habría que matizar que una parte del problema del paro no es propiamente desempleo sino de economía sumergida. Así, el aumento de remesas de los emigrantes residentes en España a sus países de origen, o la relativamente modesta demanda de algunas ayudas sociales, que exigen cursos presenciales de formación, pueden indicar un aumento de la economía sumergida que esté evitando una explosión social, que seguramente se daría si, por ejemplo, las cifras de desempleo (especialmente sin subsidios o prestaciones) fuesen absolutamente coincidentes con la realidad. Esta realidad se acentúa si tenemos en cuenta que muchos parados son inmigrantes que carecen de la cobertura de una red familiar que les apoye.

Los estudios que reconocen como válidos en el Ministerio de Trabajo pero no en el de Economía, por ejemplo, el del profesor Schneider, hablan de un 20% del PIB en economía sumergida. Esto indica un grado importante de incumplimiento de las normas fiscales y laborales, pero también de falta de competitividad de la economía española. Es decir, habría empresas que no podrían competir si no estuviesen incumpliendo sus obligaciones fiscales y laborales.

En un Estado de Derecho no puede haber tolerancia con el incumplimiento de las leyes. Sin embargo, ante un problema de esta magnitud, la solución no sólo debe venir del reforzamiento del control (que últimamente se está intentando tímidamente, aunque sin poner más medios); sino también de que los costes y las trabas burocráticas de la actividad empresarial deben disminuir si queremos que la mayor parte del tejido productivo oculto vuelva a aflorar y contribuya, entre otras cuestiones, a la financiación de los gastos públicos.

Una cuestión clave en el derrumbamiento de los ingresos fiscales es el **aumento del fraude fiscal**. No sólo estamos hablando de la parte de la economía que se ha sumergido con la crisis económica, sino también de empresas y particulares que no pagan todos los impuestos que les corresponden. Baste decir, que el impuesto de Sociedades se paga al año siguiente, habitualmente en julio, sobre los beneficios del año anterior. En 2007 (previo a la crisis), las empresas en España obtuvieron beneficios récord, según la central de balances del Banco de España. Cuando en julio

de 2008 tuvieron que afrontar el impuesto de Sociedades, ya estábamos en crisis y, en consecuencia, la recaudación respecto del año anterior cayó un 39%, lo que supuso 18.000 millones de euros menos recaudados. Para hacernos una idea de la magnitud de esta cifra, se trata del triple del ahorro conseguido conjuntamente con el recorte del sueldo de los funcionarios y la congelación de las pensiones en 2010, y unas cuatro veces el ahorro conseguido este año (en términos brutos, sin tener en cuenta la caída de recaudación asociada del IRPF) con la eliminación de la paga extra de diciembre de los funcionarios. Con posterioridad, el impuesto de Sociedades ha continuado cayéndose, y en estos momentos recauda un 60% menos que al inicio de la crisis; cifra aún así artificialmente hinchada por el adelanto de pagos fraccionados, que supondrán menor recaudación en los próximos años.

Este aumento del fraude no se puede desligar, en opinión de Inspectores de Hacienda, de dos factores claves: la reducción de medios de control y la caída de la conciencia fiscal de los españoles (según el último barómetro fiscal del IEF, el 43% de los españoles justifica abiertamente el fraude fiscal).⁴⁻⁵ Este año 2012 hubo una reducción adicional del presupuesto de la AEAT y posteriormente para 2013, nos encontramos ante otra reducción más del presupuesto de la Agencia Tributaria, en este caso, nominalmente, de un 7,7%.⁶

4. Los medios en la lucha contra el fraude fiscal

Una demanda tradicional de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE) es la falta de medios en la lucha contra el fraude fiscal. En este sentido, creemos que merece la pena dedicar unas líneas para ver qué medios dedican los países de nuestro entorno. Hemos seleccionado varios países europeos de alguna forma comparables: Francia, Alemania, Italia, Holanda y Reino Unido.⁷

Costes Administrativos Totales de Administración Fiscal
(en miles de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Francia	4.542.000 €	4.516.000 €	4.513.000 €	4.468.000 €	4.463.000 €
Alemania	6.709.000 €	6.850.000 €	6.817.000 €	6.914.000 €	6.973.000 €
Italia	4.571.000 €	4.582.000 €	4.573.000 €	3.028.000 €	3.114.000 €
Países Bajos	2.133.000 €	2.208.000 €	2.237.000 €	2.074.000 €	2.091.000 €
España	1.195.000 €	1.247.000 €	1.323.000 €	1.418.000 €	1.405.000 €
Reino Unido*	n.d.	4.202.000 £	4.509.000 £	4.773.000 £	4.073.000 £

⁴ Este año no se ha publicado el barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales.

⁵ Algunas medidas tomadas en 2012, como la denominada Amnistía Fiscal no son precisamente positivas para elevar la conciencia fiscal de los españoles.

⁶ Fuente PGE España 2013, disponible en www.minhap.gob.es, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No obstante, la reducción final puede ser algo inferior, como se detalla a continuación.

⁷ Todos los datos se han extraído de los informes de la OCDE. www.oecd.org. Los últimos datos homogeneizados comparables corresponden a 2009. Es especialmente interesante: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)

En esta primera tabla, se comparan los gastos administrativos totales de las Agencias Tributarias de estos países. Todos los datos están en Euros, salvo los del Reino Unido, que están en libras esterlinas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Guardia di Finanza italiana tiene menos funciones que un Administración Tributaria estándar. Por otra parte, sólo los datos de Países Bajos y España incluyen las aduanas, que en los demás países gestiona una agencia distinta.⁸

A continuación se reproducen los gastos salariales totales de las Administraciones Tributarias:

Costes Salariales Totales (en miles de euros)					
	2005	2006	2007	2008	2009
Francia	3.572.000 €	3.583.000 €	3.571.000 €	3.633.000 €	3.619.000 €
Alemania	5.656.000 €	5.775.000 €	5.676.000 €	5.787.000 €	5.740.000 €
Italia	3.025.000 €	3.154.000 €	3.178.000 €	1.712.000 €	1.756.000 €
Países Bajos	1.277.000 €	1.352.000 €	1.431.000 €	1.359.000 €	1.403.000 €
España	796.000 €	836.000 €	888.000 €	971.000 €	1.027.000 €
Reino Unido*	3.906.000 £	2.648.000 £	2.751.000 £	2.923.000 £	2.396.000 £

Las matizaciones son las mismas que en la tabla anterior.

En cuanto a los efectivos dedicados a la Administración Tributaria, la situación es la siguiente:

Personal de las Administraciones Tributarias y ratios relacionados (Datos correspondientes a 2009)					
	Total personal Todas las funciones	Personal impuestos y gastos admvs. generales	% personal impuestos y gastos administrativos generales	Nº de ciudadanos por cada empleado dedicado a impuestos y gastos generales	Trabajadores por cada empleado dedicado a impuestos y gastos generales
Francia	123.130	72.814	59,1	860	392
Alemania	112.291	112.291	100,0	729	371
Italia*	33.854	33.584	100,0	1.779	744
Países Bajos	30.707	23.606	76,9	697	372
España	27.755	23.817	85,8	1.928	967
Reino Unido	70.700	70.700	100,0	862	441

⁸ Las aduanas apenas recaudan, tanto por la liberalización del comercio mundial, como porque el 90% de los ingresos por aranceles corresponden a la Unión Europea.

Por último, se muestra a continuación el gasto presupuestario en Administración Fiscal:

Gasto Presupuestario en Administración Fiscal (% del PIB)	2005	2006	2007	2008	2009
Francia	0,451	0,428	0,414	0,388	0,392
Alemania	0,298	0,294	0,281	0,279	0,291
Italia	n.d.	n.d.	n.d.	0,241	0,248
Países Bajos	0,523	0,516	0,500	0,483	0,506
España	n.d.	0,132	0,128	0,130	0,134
Reino Unido*	0,340	0,351	0,346	0,281	0,280

Como se puede observar, España gasta, como porcentaje del PIB, en lucha contra el fraude un tercio de lo que hace Francia, menos de la mitad que Alemania, y algo más de la mitad de lo que lo hace Italia, teniendo en cuenta que Italia no computa todos los costes, al estar separadas algunas funciones que no ejerce su Guardia de Finanzas.

Si ésta era la situación en 2009, ¿cómo se espera que evolucione en 2012 y 2013?

El presupuesto de 2012 ascendió a 1.357 millones de euros, y el de 2013 será de unos 1.328 millones de euros, suponiendo que se cumplan todos los objetivos de recaudación y liquidación de la Agencia Tributaria.⁹

En cuanto al personal, este año acabará con unos 26.668 efectivos, que se reducirán a 26.361 al final del año que viene. De ellos, aproximadamente 22.880 se dedicarán a la Administración Tributaria este año, y 22.618 el que viene.¹⁰⁻¹¹

La conclusión de todos estos datos es evidente: no se puede esperar sostener un sistema fiscal y obtener una recaudación semejante a la de los países de nuestro entorno, gastando en Administración Fiscal menos de la mitad de recursos que el siguiente que menos gasta; y además continuar reduciendo en los próximos años.

Desgraciadamente, hemos pasado de tener una recaudación comparable a la de los países europeos más avanzados a estar inmersos en una gravísima crisis fiscal. Una de las razones es que la reducción de medios en la Administración Tributaria ha coincidido con la crisis económica. Esto ha hecho que muchos contribuyentes hayan dejado de pagar a Hacienda como primera medida para ponerse a salvo de la crisis.

⁹ Una de las fuentes de financiación de la AEAT es el 5% de la recaudación derivada de los actos de liquidación de la AEAT. Art. 21.uno del proyecto de Ley de presupuestos Generales del Estado, Fuente comparecencia en el Congreso de la Directora General de la AEAT 5 de octubre de 2012.

¹⁰ A estos efectos de comparaciones internacionales, se excluyen las Aduanas, trabajo absolutamente imprescindible, pero escasamente recaudatorio y tradicionalmente separado de los servicios de impuestos internos.

¹¹ Fuente: Comparecencia en el Congreso de la directora General de la AEAT, el 5-10-2012

España disponía de una Administración Tributaria mucho más pequeña que la de los demás países. Aunque la Administración Tributaria ha conseguido recaudar directamente más de 10.000 millones de euros en 2012, lo que suponen más de 7 euros de retorno directo por cada euro invertido, los recortes en Administración Tributaria han continuado. Que todo esto haya ocurrido mientras la recaudación voluntaria ha disminuido, pese a las subidas masivas de impuestos, no es una casualidad.

5. Perspectivas en la crisis fiscal

Hasta 2010, en la lucha contra la crisis fiscal no sólo se han cometido errores, se ha ido en dirección contraria: se han aumentado los gastos y disminuido los ingresos. En concreto, las dos versiones del Plan E o el nuevo sistema de financiación autonómica, han supuesto gastos adicionales superiores a 20.000 millones de euros. Por otra parte, la deducción de los 400 euros, se trata por sí sola de la mayor reducción de impuestos de la historia de España, en un momento en el que esos ingresos eran imprescindibles. A partir de 2010, y bajo una presión asfixiante de nuestros acreedores internacionales, se ha cambiado radicalmente el rumbo. Pese a esto, las medidas tomadas no son suficientes para que las Administraciones Públicas vuelvan a obtener los niveles de ingresos previos a la crisis:

- Se han disminuido los medios, presupuestarios, humanos y materiales en la lucha contra el fraude fiscal.
- Las medidas contra la economía sumergida son claramente insuficientes; aunque por fin se haya reconocido la necesidad de una posición activa de lucha contra la misma que se ha manifestado en el proyecto de Ley de lucha contra el Fraude Fiscal. Esta norma, ahora en trámite en el Senado, recoge algunas reivindicaciones tradicionales de la Organización de Inspectores de Hacienda, y se aborda en profundidad en las ponencias de este Congreso.
- España sigue teniendo un problema de competitividad, que también lastra los ingresos fiscales.
- Los niveles de crecimiento no son suficientes y la destrucción de empleo no se ha frenado. Como señala Adam Smith, la riqueza de las naciones es el trabajo de la gente que hay en ellas.

Con todo lo expuesto hasta aquí parece que, aunque no se hayan tomado todas las medidas adecuadas, si éstas se tomasen, podríamos volver a medio plazo a los niveles de recaudación previos a la crisis, aunque se trata de una perspectiva es demasiado optimista. Es necesario que se tomen este tipo de medidas, e incluso podría ser inevitable nuevas subidas de impuestos, pero todo esto sólo paliará la caída de ingresos. De hecho, las grandes subidas de impuestos aprobadas sólo han permitido frenar la caída recaudatoria. Existen razones permanentes para la caída de ingresos fiscales que van a obligar a un proceso de recorte del gasto público muy importante.

6. El Sobreendeudamiento y la “burbuja inmobiliaria”

La economía española entre 2000 y 2007 ha experimentado un aumento sostenido de los precios de los inmuebles y, en paralelo, un aumento del

endeudamiento con el exterior. Ambos factores están relacionados entre sí, y supusieron un enorme aumento de la recaudación fiscal. En sentido contrario, la reducción del endeudamiento sólo se puede conseguir ahorrando; es decir consumiendo menos, y ello va a tener como inevitable consecuencia la disminución de ingresos públicos.

Con las magnitudes de las que estamos hablando, esta reducción será importante: durante el boom previo a la crisis económica, el 40% de los créditos concedidos por la banca a las empresas fueron al sector inmobiliario. En segundo lugar, a finales de 2010, el sistema financiero español (los Bancos y Cajas) debía al exterior 2,35 billones de euros, un 224% del PIB: todo lo que produce la economía española en más de dos años. La reducción significativa de este importe, que es gigantesco, tiene que tener unas consecuencias económicas y fiscales (como veremos) muy importantes.

El proceso de promoción inmobiliaria está gravado con múltiples impuestos. En primer lugar, el Ayuntamiento correspondiente, o tiene el suelo directamente, o tiene derecho a un "aprovechamiento urbanístico" (10 o 15% del valor del suelo). Posteriormente, cobra una licencia y habitualmente el ICIO (impuesto de construcciones, instalaciones y obras). Después, la Comunidad Autónoma cobra impuesto de Actos Jurídicos Documentados por segregación de fincas, reagrupación, obra nueva, división horizontal... Finalmente, cuando el piso se vende, el Estado cobra IVA y la Comunidad Autónoma cobra Actos Jurídicos Documentados. Cuando el piso se vende por segunda vez, es la Comunidad Autónoma la que cobra Transmisiones Patrimoniales Onerosas. El Estado, en paralelo, concedía una deducción por adquisición de vivienda (normalmente el 15%).

Pues bien, todos estos impuestos se recaudaban en efectivo, y se repercutían al comprador de la vivienda. Como casi nadie tiene el dinero en efectivo para pagar la vivienda, el comprador se endeudaba con un banco a muy largo plazo. El banco, al no poder obtener el dinero necesario entre sus depositantes para conceder estos créditos se endeudaba con bancos de otros países. La entrada en el euro supuso que la financiación se hizo a más largo plazo y a menores tipos de interés. En estas condiciones, los compradores, con similar esfuerzo económico, podían pagar precios más caros por los pisos.

Desde el punto de vista fiscal esto ha supuesto que:

- Durante unos años (2000-2007) las tres Administraciones tuvieron ingresos fiscales que crecían a ritmo de dos dígitos.
- Mientras no se venda el stock de viviendas pendiente, los ingresos de los ayuntamientos y de las CCAA van a seguir siendo débiles.
- Se han cobrado y gastado como ingresos corrientes, cobros de impuestos por anticipado, por los que los ciudadanos españoles y sus entidades de créditos se han endeudado con el exterior por varias décadas.
- Además, el Estado seguirá teniendo durante muchísimos años un menor ingreso fiscal por la deducción por adquisición de vivienda en el IRPF, correspondiente a viviendas compradas en la época del boom.

Por otra parte, dada la estructura de nuestro sistema fiscal, el consumo está mucho más gravado que el ahorro. Por lo tanto, además de que los ingresos

directamente inmobiliarios (licencias, transmisiones patrimoniales, ICIO, AJD) no van a volver en mucho tiempo, los demás impuestos se van a ver afectados por el imprescindible proceso de desapalancamiento (devolver las deudas).

El primer punto se puede comprender con un ejemplo. Si un ciudadano gana 10.000 euros y los ahorra, percibirá una rentabilidad por ese ahorro. Por ejemplo, un 5%. Habrá ganado 500 euros, que pagarán entre un 21-27%, lo que suponen, en el mejor de los casos, poco más de 100 euros de recaudación para el Estado. Incluso puede no percibir intereses o dividendos, en cuyo caso, el Estado no ingresaría nada. Sin embargo, si compra muebles para su casa, por 10.000 euros, el ingreso de IVA para el Estado es de 1.736 euros, ya que son 8.264 euros de muebles y el 18%, 1.736 euros, es recaudación de IVA.¹² Si lo que el ciudadano compra es un coche que lleva impuesto de matriculación (normalmente 12%), el ingreso por impuestos es mayor: 7.519 euros por el coche y 2.481 euros por impuestos. Si lo que consume el ciudadano está sujeto a impuestos especiales de fabricación, como tabaco o gasolina, entonces el ingreso es todavía mayor.

En la medida en que los ciudadanos ahorren más los ingresos impositivos disminuirán. Por otra parte, en la medida en que en la cesta de la compra haya más alimentos y productos de primera necesidad y menos productos a tipo general, vehículos y productos objeto de impuestos especiales, disminuirá la recaudación.

La salida de la crisis económica tiene que pasar no sólo por aumentar el ahorro, sino también en paralelo por aumentar las exportaciones y la actividad exterior de las empresas españolas. Por otra parte, además de la disminución de la inmigración, que ya se ha producido, estamos asistiendo ya al desplazamiento de mano de obra española, en muchos casos cualificada, hacia el exterior.

En consecuencia, el cambio del denominado "patrón de crecimiento" se tiene que traducir, necesariamente en menores ingresos fiscales:

- a) Las importaciones están gravadas con impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales) en la aduana. Por el contrario, las exportaciones dan derecho a la devolución de estos impuestos en frontera.
- b) Los beneficios exteriores de las empresas españolas están exentos, en buena medida, de impuestos en España.
- c) Por el contrario, las operaciones en España de multinacionales de otros países tributan en España por Impuesto de Sociedades o Renta de no residentes.
- d) Por supuesto, los inmigrantes pagan sus impuestos (IRPF y cuotas Seguridad Social) en el país donde obtienen sus ingresos. Esto significa que si abandonan el país inmigrantes y los trabajadores de alta cualificación van a trabajar al extranjero, disminuirán los ingresos tributarios (y de Seguridad Social).

En consecuencia, a medida que nuestras multinacionales obtienen cada vez más beneficios en el exterior, todos los empresarios exportan más e importan menos, y

¹² Tipo del IVA del 21% actualmente vigente.

disminuye el flujo de inmigrantes hacia España (aumentando los emigrantes que salen hacia otros países) los ingresos fiscales tienen que disminuir.

En resumen, nos enfrentamos a una reducción de ingresos fiscales de todas las Administraciones, tanto por razones evitables como inevitables.

Se pueden y se deben tomar medidas para incrementar los ingresos fiscales, pero una parte de los mismos se debían a un patrón de crecimiento basado en la construcción, el consumo interno y el crecimiento de la demanda interna por encima de la producción interna. Como los acreedores internacionales no están dispuestos a seguir financiando este modelo, la economía española tiene que buscar necesariamente un nuevo modelo, que como se ha expuesto, dará menores ingresos fiscales.

En esta situación, el **ajuste estructural** del gasto público es la única opción viable frente al incremento masivo y generalizado de impuestos. Estas dos opciones no son incompatibles entre sí, y para reducir de forma significativa el déficit público probablemente se acaben combinando. Decidir una u otra es una opción política, pero tiene importantes consecuencias sociales y económicas.

Además de lo expuesto anteriormente, en esta complicadísima situación fiscal **es imprescindible aumentar los medios presupuestarios, humanos y materiales en la lucha contra el fraude fiscal. Por si sólo no será suficiente para recuperar toda la recaudación fiscal que el país necesita imperiosamente, pero continuar con los recortes en este ámbito no sólo es contraproducente, sino absolutamente incompatible con la reducción del déficit público y la salida de la crisis.**

7. Los efectos fiscales de la estructura territorial del Estado

España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, tiene una estructura política y administrativa muy descentralizada. A efectos fiscales, nos encontramos:

- En primer término, que las Comunidades Autónomas son las que realizan las políticas de gasto.
- Por el contrario, dos organismos estatales, la Agencia Tributaria y la Seguridad Social son los encargados de aportar la mayor parte de los ingresos.

En estos momentos en los que es imprescindible realizar un ajuste drástico, existe una evidente tensión entre Comunidades Autónomas que por ser las ejecutoras de las políticas de gasto deberán cargar con la mayor parte del recorte, mientras que el Estado se está haciendo responsable de un impopular aumento de impuestos.

Esta estructura ha generado un incentivo al gasto de las Comunidades Autónomas, cuyos gobiernos no soportan la presión política de exigir impuestos a los ciudadanos y sí obtienen réditos políticos derivados del gasto público. Parece que esta situación está dificultando el proceso de consolidación fiscal. De hecho, la principal partida de los Presupuestos, después de las pensiones, es la aportación

estatal al sistema de financiación territorial que es de 100.664,61 millones de euros en 2013, con una subida del 0,5%, aproximadamente el 63% de la recaudación total gestionada por la AEAT en 2011.¹³

La solución consistente en la cesión de cada vez más competencias normativas y porcentajes de impuestos a las CCAA no parece haber alterado esta situación, aunque sí incrementa la complejidad del sistema fiscal y establece cada vez más barreras a la Unidad de Mercado.

Ante esta situación que parece más de irresponsabilidad fiscal que de corresponsabilidad fiscal, habría que plantearse cuestiones como el volumen de gasto y los controles que deben tener las Comunidades Autónomas en su ejecución. La otra alternativa, el fraccionamiento de la Agencia Tributaria y la ruptura de la caja única de la Seguridad Social pueden tener efectos devastadores, tanto en el coste de cada euro recaudado por impuestos y cotizaciones sociales – que en España es uno de los más bajos del mundo – como en el control del fraude fiscal, en un entorno cada vez más globalizado.

8. Conclusiones

En España nos enfrentamos a una grave crisis económica. Sin embargo, en el debate que se ha generado sobre la misma, no se ha prestado suficiente atención a los aspectos fiscales, que están condicionando la política económica y el propio funcionamiento de la economía.

España ha tenido el peor comportamiento fiscal de todo el mundo desarrollado: en ningún otro país ha empeorado tanto el déficit como en España, lo que puso al país al borde del abismo en mayo de 2010. Una parte de los problemas de incremento de gasto y de reducción de ingresos se deben a la propia caída del crecimiento económico y a la debacle del sector inmobiliario. Con ser complicados de superar estos problemas, si se toman las medidas correctas, en algún momento volverá el crecimiento económico y la creación de empleo.

Pero estos problemas son sólo una parte de los problemas fiscales en España. Parte de la caída recaudatoria hay que atribuirle al incremento del fraude fiscal y de la economía sumergida. Estos problemas se deben a que se dedican cada vez menos medios al control fiscal, a que no se han corregido los fallos de diseño existentes en el sistema fiscal español y también a la falta de conciencia fiscal en España. Aunque existen algunas iniciativas para la reforma del sistema fiscal español, si no se aumentan los medios en la lucha contra el fraude fiscal no se pueden esperar grandes resultados recaudatorios.

Por último, la corrección de los problemas de sobreendeudamiento de la economía española y el imprescindible cambio del patrón de crecimiento, conllevarán menores ingresos fiscales en el futuro. Con esta situación, incluso volviendo al crecimiento y corrigiendo los problemas de fraude fiscal y de falta de reforma del sistema fiscal, los

¹³ Fuente Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, PGE 2013
<http://www.minhap.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/SE%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-09-12%20Presentaci%C3%B3n%20Congreso%20PGE%202013.pdf>

ingresos fiscales futuros pueden no ser suficientes. Ante este panorama, se ha optado por una importante subida de impuestos. Como los resultados no son los esperados, es bastante probable que el regreso al equilibrio fiscal se base fundamentalmente en recortes del gasto.

Para la resolución de estos problemas, hay que tener en cuenta la estructura territorial del Estado, que desde un punto de vista fiscal no es neutral. En este sentido, existe una evidente tensión entre Comunidades Autónomas que por ser las ejecutoras de las políticas de gasto deberán cargar con la mayor parte del recorte, mientras que el Estado sería responsable de un muy impopular aumento de impuestos. En el debate fiscal del futuro, guste o no, habrá que abordar también la estructura territorial del Estado porque la misma parece estar en el origen de una parte de los problemas existentes en España, también en el ámbito fiscal.

Santander a 25 de octubre de 2012

Francisco de la Torre Díaz

**Secretario de la Organización
Profesional de Inspectores de
Hacienda del Estado.**