

LA NECESARIA EVALUACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES EN ESPAÑA

¿Llegó la hora?

Isaac Ibáñez García (febrero 2018)

El 7 de julio de 2017 este blog publicó el interesante artículo de ÁLVARO DEL BLANCO GARCÍA: “*Propuestas de mejora en la evaluación de los beneficios fiscales en España*”.

El asunto tratado vuelve a estar de candente actualidad, pues recientemente el Tribunal de Cuentas ha hecho público su “*Informe de fiscalización de las actuaciones de la Agencia Tributaria en relación con los beneficios fiscales del ejercicio 2015*”, así como su Nota de Prensa del 17 de enero de 2018.

<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DE-FISCALIZACION-DE-LAS-ACTUACIONES-DE-LA-AGENCIA-ESTATAL-DE-ADMINISTRACION-TRIBUTARIA-EN-RELACION-CON-LOS-BENEFICIOS-FISCALES-EJERCICIO-2015-00002/>

Puede leerse en dichos documentos:

“El Informe observa, asimismo, que no se han elaborado documentos que analicen el grado de cumplimiento de las estimaciones de beneficios fiscales, incorporadas en los PBF, para el seguimiento de su ejecución. Ello imposibilita conocer anualmente las desviaciones que existen entre las cantidades presupuestadas y la reales, y dificulta la evaluación de la calidad de las estimaciones de los beneficios fiscales y la detección de posibles deficiencias en los métodos empleados para su cálculo. Además, los datos obtenidos en esta fiscalización pusieron de manifiesto desviaciones relevantes entre las estimaciones y las cuantías reales de los beneficios analizados en la muestra seleccionada.

Por otra parte, la creación de beneficios fiscales no se encuentra precedida de estudios sobre los objetivos concretos de política económica y social que se espera lograr con ellos, ni se establecen indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de esos objetivos a través de dichos incentivos.

No se establece, asimismo, una duración temporal de los beneficios fiscales, ni un periodo para la consecución de los objetivos que persiguen. Tampoco se elaboran estudios que permitan saber si las actuaciones públicas de gasto fiscal, a través de los mismos, son la forma más eficiente de conseguir los objetivos de política social o económica que persiguen. El Informe concluye que la ausencia de sistemas de evaluación de estos aspectos impide los análisis de eficiencia de las actuaciones realizadas a través de los beneficios fiscales”.

Con ocasión de la comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas en el Congreso de los Diputados el 13 de febrero de 2018, para tratar este asunto, el diario Expansión, el 14 de febrero, publicó un expresivo editorial “Clarificar la eficacia de los beneficios fiscales” y una amplia noticia “El Tribunal de Cuentas critica la falta de control en los beneficios fiscales. El presidente alerta de la merma que causan en los ingresos públicos, criticando su diseño y aplicación”).

Por mi parte, en el año 2010, el Instituto de Estudios Fiscales publicó como Documento de Trabajo nº 7/10 mi estudio:

“La necesaria revisión de los beneficios fiscales y de las ayudas públicas. Justificación de una propuesta”
[\(\[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_07.pdf\]\(http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_07.pdf\)\)](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_07.pdf)

En cuyas Conclusiones puede leerse:

“PRIMERA.- De las investigaciones del Tribunal de Cuentas y otros organismos se desprende que, en España, existe una deficiente política acerca de las decisiones relativas a la creación, mantenimiento y supresión de los beneficios fiscales; así como del control y seguimiento del cumplimiento de lo objetivos para los que fueron creados. Lo mismo puede decirse de las subvenciones y ayudas públicas.

Hasta la fecha los estudios realizados al respecto son escasos y muy fragmentarios.

Lo expresado anteriormente afecta tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas.

SEGUNDA.- La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2007, puede contribuir decisivamente a solucionar los males aludidos.

No obstante, la Agencia debería ejercer iniciativa propia a la hora de realizar evaluaciones y propuestas, aparte de los encargos que ejecute por iniciativa del Gobierno¹.

¹ En el Consejo de Ministros del 1 de agosto de 2008 se aprobó el “Segundo Plan de evaluación de las políticas y servicios públicos”. Entre los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación en 2008 se encuentra “la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social” (Fuente: Referencia del Consejo de Ministros).

El Primer Plan fue aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2007 y publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 109, de 7 de mayo de 2007 (ORDEN APU/1219/2007, de 24 de abril).

En el Boletín Oficial del Estado nº 228, del 20 de septiembre de 2008, aparece publicada la Orden PRE/2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. En dicho contrato puede leerse que se considera como uno de los ejes estratégicos para alcanzar los objetivos estratégicos señalados por la Agencia: “2.3. La realización de evaluaciones con éxito.- Evaluar las políticas y programas públicos de la Administración General del Estado es uno de los motivos esenciales para la creación de la Agencia.

Asimismo, en España han de acometerse, decididamente, las evaluaciones de impacto normativo. Como ha señalado PINILLA PALLEJÁ², “un sistema de EIN busca cambiar el foco desde la tradición “justificativa” hacia la “reflexión analítica” basada en el conocimiento.

Como ha subrayado CONTHE³, “uno de los principios cardinales de los métodos de evaluación de las políticas públicas exige analizar todos los efectos provocados por una medida, sin limitarse a los buscados por quienes la impulsaron”.

TERCERA.- En términos generales, se debería establecer por ley la vigencia temporal de los beneficios fiscales, al momento de su creación, así como la necesidad de justificar *ex ante* y *ex post* tanto la necesidad de su creación como la necesidad de su mantenimiento o supresión, basada siempre en estudios que avalen dicha necesidad.

CUARTA.- La nueva Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007) supone un avance en el control de los efectos que sobre la competencia tienen las ayudas públicas, al dotar de iniciativa a la Comisión Nacional de la Competencia y establecer la obligación de emitir un informe anual público sobre las ayudas públicas concedidas en España.

A estos efectos, creemos necesario que la Comisión Nacional de la Competencia emita informes cuando se constituyan órganos (por ejemplo, comisiones o subcomisiones parlamentarias) que tengan por objeto promover reformas normativas para otorgar un trato fiscal más favorable a determinados sectores económicos.

Confirmar los resultados esperados como consecuencia de la acción de un programa o de una política pública y de igual manera detectar los efectos no esperados por esa intervención pública se revela como un instrumento clave para hacer realidad la rendición de cuentas y para aproximarse a la toma de decisión de forma más certera. Igualmente resulta fundamental evaluar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.”

En el BOE del 9 de mayo de 2009 se publica la Orden PRE/1134/2009, de 5 de mayo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2009. En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de abril de 2009, a que se refiere la Orden, puede leerse: “Es voluntad del Gobierno el impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos; razón por la cual, se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios...”.

Respecto a la “Política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad”, puede leerse: “El Plan de Trabajo, correspondiente a 2008 de la Agencia, incluyó por mandato del Consejo de Ministros, la evaluación de la eficacia de la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social, centrándose en cuatro colectivos.

Dada la importancia que esta política tiene para el mantenimiento y generación de empleo, en el año 2009, se ampliará esta evaluación a las bonificaciones y reducciones de cuotas destinadas al fomento del empleo en el colectivo de personas desempleadas en situación de discapacidad”.

² “Qué es y para que sirve la Evaluación de Impacto Normativo”. Papeles de Evaluación, nº 8/2008. Agencia de Evaluación y calidad.

³ “Mefistófeles y la vivienda”. Expansión, 19 de mayo de 2009.

QUINTA.- En nuestra opinión, sería necesario realizar una evaluación actual, general y no fragmentaria, sobre el cumplimiento de los objetivos concretos de política económica y social de todos los beneficios fiscales, subvenciones y ayudas públicas vigentes, en aras de confirmar la necesidad de su mantenimiento o establecer su supresión; lo que permitiría reorientar la asignación eficiente de los recursos públicos.

Aunque hemos postulado por la creación de una comisión de expertos independientes a tal efecto, la citada comisión podría tener una composición mixta, con la participación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y del Instituto de Estudios Fiscales. Entre las funciones de este Instituto, según el artículo 3º del Real Decreto 63/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba su Estatuto, está la de “la investigación, estudio y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias”.

SEXTA.- También en nuestra opinión, el establecimiento de beneficios fiscales debe ser excepcional, pues los mismos pueden alterar injustificadamente la distribución de la carga tributaria y lesionar principios constitucionales como el de generalidad e igualdad. Asimismo, son una de las causas de la complejidad del sistema tributario, desnaturalizan en ocasiones al propio tributo e impiden reducciones impositivas para la generalidad de los ciudadanos y empresas.

SÉPTIMA.- Si los incentivos fiscales, en términos generales, atienden al reconocimiento implícito de un exceso de imposición, cabe preguntarse si no es mejor una imposición más suave, con bases imponibles más amplias, para la generalidad, excluidos dichos beneficios y dejando a salvo las necesarias medidas redistributivas⁴”

El 5 de junio de 2017 hice llegar el citado estudio al Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), con referencia al encargo del Consejo de Ministros, del día 2 de junio de 2017, realizado a la AIREF, sobre la Revisión del Gasto de Subvenciones de las Administraciones Públicas (<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170602.aspx#GASTOPUBLICO>) considerando que dentro del estudio encargado por el Gobierno deberían incluirse los denominados “gastos fiscales”, pues no dejan de ser una forma de subvención, que únicamente difiere en la forma de “entrega” al beneficiario.

Parece que es hora de ponerse manos a la obra con este asunto.

⁴ FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS (“La quiebra fiscal del Estado”. ABC, 10 de septiembre de 2009) comparte esta idea y señala que “en cuanto a los impuestos, la teoría fiscal moderna subraya dos conceptos claves: simplicidad y estabilidad del marco tributario. Conviene avanzar en ellos reduciendo la complejidad de los diferentes impuestos, evitando crear espacios de generación de rentas para grupos de interés concretos. Impuestos simples, con amplia base fiscal y escasas deducciones y menos exenciones...”