

TRABAJO DE FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS POR LA
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La crisis y los ingresos del sector público en España

Curso Académico: 2012/2013

Convocatoria de Setiembre

Autor: Gonzalo Rivera Fraga

TRABAJO DE FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS POR LA
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La crisis y los ingresos del sector público en España

Curso Académico: 2012/2013

Convocatoria de Setiembre

Autor

Gonzalo Rivera Fraga

Director

Pedro M. Rey Suárez

Índice:

1. Introducción.....	4
2. El sector público y sus ingresos.....	4
2.1. Los tributos.....	6
2.1.1. Impuestos.....	6
2.1.2. Tasas y contribuciones especiales.....	8
2.1.3. Los tributos en las Administraciones Territoriales.....	9
2.1.3.1. Comunidades Autónomas.....	9
2.1.3.2. Haciendas Locales.....	10
3. Situación anterior a la crisis: superávit fiscal.....	10
4. La crisis.....	13
4.1. Origen.....	14
4.2. Consecuencias.....	15
5. La caída de los ingresos públicos y el deterioro financiero.....	18
5.1. La crisis de deuda en Europa.....	20
5.2. Evolución de las principales figuras tributarias estatales.....	21
5.2.1. Impuestos directos.....	21
5.2.1.1. IRPF.....	22
5.2.1.2. IS.....	25
5.2.1.3. IRNR.....	26
5.2.2. Impuestos indirectos.....	27
5.2.2.1. IVA.....	27
5.2.2.2. Impuestos Especiales.....	29
5.3. Beneficios fiscales.....	31
5.4. Evolución tributos autonómicos.....	32
5.5. Evolución tributos locales.....	34
6. La respuesta del Estado.....	36
6.1. Primeras reacciones.....	36
6.2. Consolidación fiscal.....	37
6.3. El papel de la UE.....	38
6.4. Continuación del proceso de consolidación fiscal.....	43
7. Fraude fiscal.....	44
8. Conclusiones.....	46

Resumen

La actual crisis económica no es ajena a nadie, y menos al sector público. Los impuestos (la principal fuente de ingresos del Estado) han visto reducida su recaudación a partir del año 2007, provocando el deterioro de las cuentas públicas. Mientras en los años anteriores a la crisis, España reflejaba una fuerte estabilidad financiera, con superávit público y uno de los menores ratios deuda/PIB de Europa; la caída de la actividad económica nos ha llevado a presentar uno de los mayores déficits de la Unión Europea, aumentando así nuestra deuda.

En tan solo dos años, se produce un descenso de los ingresos impositivos de 5,32 puntos del PIB (lo equivalente a 56.652 millones de €), y la recaudación de las principales figuras impositivas (IRPF, IVA e Impuesto sobre Sociedades) descendieron entre un 40 y un 50%. Dadas estas circunstancias, a partir del año 2009 el Gobierno se ha visto obligado a adoptar diferentes reformas sobre los impuestos más importantes para frenar la caída de los ingresos. Estas reformas vienen determinadas también por los compromisos adquiridos por España con la UE para la reducción del déficit.

Como consecuencia de estas medidas, los ingresos públicos han aumentado ligeramente en los últimos años, en un contexto en el que todas las bases imponibles sujetas a gravamen por los impuestos (los beneficios de las sociedades, el consumo, la renta de las familias, etc.) han seguido deteriorándose.

Pero el déficit no se ha conseguido reducir y, a pesar de que nuestra deuda en porcentaje de PIB está al nivel de la media europea, España (bajo las recomendaciones de la UE) tendrá que continuar con el proceso de consolidación fiscal, que conlleva la continuación con las reformas para el aumento de los ingresos y la reducción de los gastos y con unos presupuestos austeros con el único objetivo de reducir el déficit.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es identificar como afectó la actual situación de crisis económica a los ingresos del Estado, centrándonos en los ingresos impositivos y en el resto de ingresos tributarios y observando la evolución de sus principales figuras.

La crisis económica ha afectado a la gran mayoría de la población. Sea de una manera u otra, todos notamos sus consecuencias: millones de personas en el paro, rebaja de salarios, cierres de empresas, descenso de los beneficios, aumento de la pobreza, caída de la bolsa, rescates bancarios, etc.

Por otro lado, el Estado tiene una serie de gastos derivados de las funciones que realiza, por lo que necesita obtener unos ingresos para cubrirlos. Y la crisis no solo le ha afectado a las familias y a las empresas, sino que también al sector público, disminuyendo sus ingresos.

Esta disminución de los ingresos ha provocado un elevado déficit en las cuentas públicas (es decir, el Estado ha gastado mucho más de lo ingresado) y el Gobierno se ha visto obligado a adoptar una serie de reformas destinadas a reducirlo, por lo que también se analizarán las principales medidas adoptadas para aumentar los ingresos.

Estas medidas se enmarcan dentro del proceso de consolidación fiscal, que tiene por objetivo el aumento de los ingresos mediante reformas de los impuestos y el recorte de los gastos.

2. El sector público y sus ingresos

La norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico recoge que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a su capacidad económica mediante un sistema tributario justo” (Constitución Española, artículo 31.1). El sector público necesita recaudar ingresos para hacer frente a los gastos que le ocasionan las funciones que realiza.

- El sector público está compuesto por la Administración General del Estado, la Administración Territorial (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) y la Administración de la Seguridad Social.
- Con ingresos públicos nos referimos a “entradas de dinero en el patrimonio de un ente público con el fin de allegar recursos para la cobertura de sus gastos”

(Menéndez, A., 2011). Por su naturaleza económica clasificamos los ingresos en:

- **Ingresos corrientes:** impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.
- **Ingresos de capital:** enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.
- **Ingresos por operaciones financieras:** activos y pasivos financieros.

Los ingresos públicos más importantes son los tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

- Los gastos públicos son aquellos que realiza el sector público de un país.

La relación entre ingresos y gastos se recoge en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), divididos en capítulos en función de su naturaleza económica. Los PGE “tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” (Constitución Española, artículo 134.1): en ellos se recogen, anualmente, las decisiones del Gobierno en materia de gasto público e impuestos. Los gastos tienen carácter limitativo, mientras que los ingresos son de carácter estimativo. Si los ingresos superan a los gastos, el presupuesto presenta superávit y, en caso contrario, hablamos de déficit público (es decir, los ingresos no son suficientes para cubrir todos los gastos del Estado).

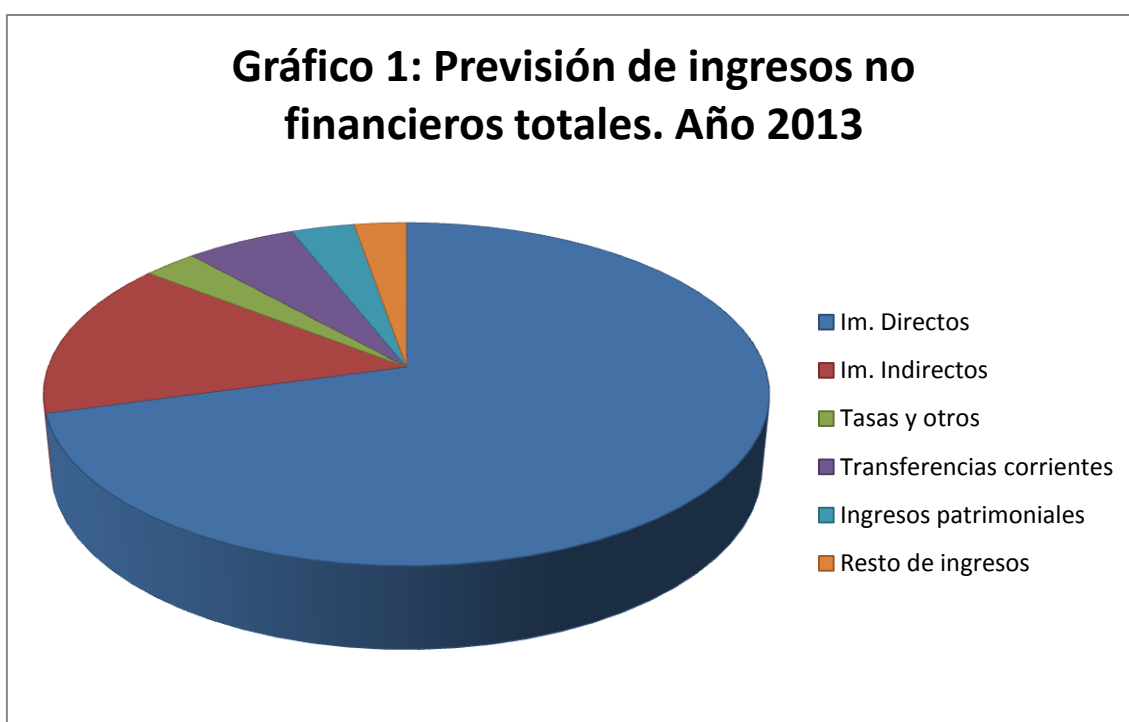
En épocas de crisis el déficit público aumenta, ya que disminuye la recaudación por impuestos con la caída de la actividad, y aumenta el gasto público; al contrario que en épocas de crecimiento económico. Es decir, el ciclo económico tiene efectos sobre el déficit, lo que provoca la distinción entre déficit cíclico y déficit estructural.

El déficit cíclico es la parte del déficit que varía con el ciclo económico, y se espera que sufra una corrección automática con la recuperación del crecimiento. El déficit estructural se debe a desajustes entre los ingresos y los gastos públicos, independientemente del ciclo económico, por lo que serán las Administraciones Públicas las que deban corregirlo.

La existencia de déficit público puede considerarse como una situación normal siempre que se mantenga en unos niveles controlables, ya que el superávit indicaría

que se podrían pagar menos impuestos o que el sector público podía gastar más en determinados servicios como educación, sanidad, infraestructuras, etc. Para financiar este déficit, el estado recurre habitualmente al endeudamiento, mediante la emisión de deuda pública.

2.1. Los tributos



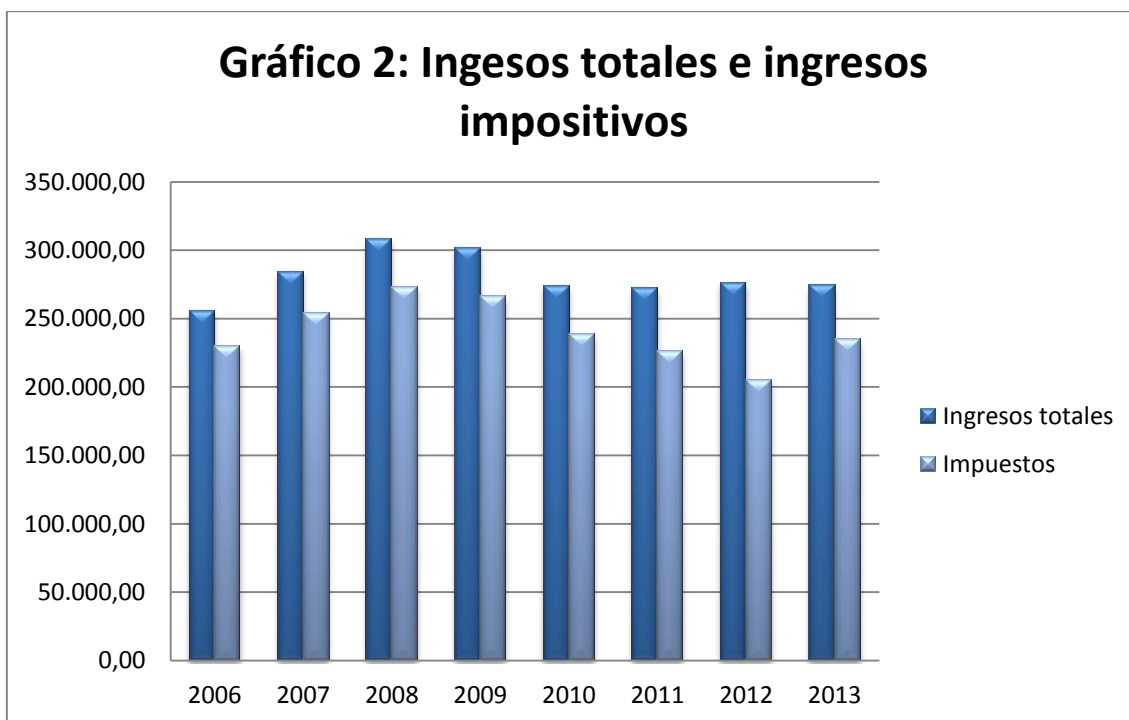
Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

Tal como vemos en el gráfico 1, el conjunto de los capítulos I, II y III (impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos y tasas y otros ingresos, respectivamente), que forman el sistema tributario, constituyen la fuente más importante de ingresos del Estado, por lo que centraremos en ellos nuestra atención. Los tributos se definen como “ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración como consecuencia de la realización de un supuesto de hecho al que a ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sustentamiento de los gastos públicos”(Ley General Tributaria, artículo 2.1).

2.1.1. Impuestos

Si los tributos forman la fuente más importante de los ingresos públicos, como se observa en los gráficos 1 y 2, los impuestos son los tributos de mayor relevancia

anualmente. La mayor parte de los ingresos públicos está formada por los capítulos I y II, que recogen los impuestos directos e indirectos (así como las cotizaciones sociales).



Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia

Con impuestos nos referimos a detracciones económicas exigidas por los poderes públicos sin contrapartida, como consecuencia de la realización de negocios, actos o hechos que pongan de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. Podemos distinguir entre impuestos directos e indirectos.

Los impuestos directos gravan el patrimonio o la renta y recaen directamente sobre las personas o empresas: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Los impuestos indirectos gravan la capacidad económica del contribuyente puesta de manifiesto mediante la adquisición de bienes o servicios, como el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados u otros impuestos especiales que gravan consumos específicos sobre hidrocarburos, tabaco, alcohol, etc.

Además de constituir una fuente de financiación del Estado, los impuestos proporcionales, es decir, aquellos en los que se paga un porcentaje, actúan como estabilizadores automáticos: en épocas de crecimiento económico reducen la fuerza de la expansión, actuando contractivamente; y en épocas de crisis, reducen los efectos de la caída de la actividad, actuando expansivamente.

Los impuestos proporcionales suponen una proporción de la renta, el consumo o los beneficios. Por lo tanto, en épocas de crecimiento económico, con el aumento de la producción (y por lo tanto del empleo, el beneficio de las empresas, la renta de las familias o el consumo), aumentan los ingresos tributarios de forma automática y sin necesidad de una intervención por parte del Estado. Este aumento de la recaudación provoca que el aumento de la producción no sea tan fuerte. Y en épocas de recesión, actúan de forma contraria, suavizando la disminución de la producción con el descenso de los ingresos tributarios.

2.1.2. Tasas y contribuciones especiales

Las tasas se tratan de tributos pagados obligatoriamente por parte de quien utiliza un dominio público o recibe un servicio público que lo beneficia de modo particular (siempre que ese servicio sea de recepción obligatoria y no se preste por el sector privado). La tasa debe mantener relación directa con la prestación de un servicio y éste debe ser concreto, efectivo e individualizado, por lo que tienen una mayor importancia a nivel local que a nivel estatal: tasas de alumbrado, tasas de barrido o limpieza, tasas por ocupación de la vía pública, etc.

Las contribuciones especiales son tributos que gravan el beneficio obtenido por particulares o por una colectividad como consecuencia de la realización de obras públicas o el establecimiento de un servicio público, constituyendo una forma de financiamiento de estas (es decir, la cantidad recaudada debe ir destinada a la realización de la obra). Al igual que las tasas, las contribuciones especiales tienen una mayor importancia a nivel local: obras de urbanización de una calle, establecimiento de aceras o alcantarillado, obras de alumbrado, etc. Además, en las obras públicas realizadas por el estado, dada su elevada cuantía y su dimensión general, es difícil establecer contribuciones especiales para repartir el coste de estas obras entre todos sus beneficiarios.

2.1.3. Los tributos en las Administraciones Territoriales

2.1.3.1. Comunidades Autónomas

La Constitución Española reconoce en su artículo 153 el derecho de las Comunidades Autónomas a autonomía financiera y, entre sus recursos, están los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, junto con sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales¹. El nuevo sistema de financiación, introducido en los últimos años, aumenta el peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Los tributos cedidos son:

- ❖ Tributos gestionados por el Estado, de los que cede un porcentaje de la recaudación a las autonomías:
 - El 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
 - El 50% del Impuesto sobre el Valor Añadido.
 - El 58% de los Impuestos Especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre el tabaco y sobre hidrocarburos.
 - El 100% del Impuesto sobre la electricidad.
- ❖ Tributos cuya gestión y recaudación ha sido cedida por completo a las comunidades autónomas:
 - Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
 - Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
 - Tributos sobre el Juego.
 - Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte.
 - Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
 - Tasas afectas a los servicios transferidos.

Por otro lado, Cada Comunidad Autónoma puede establecer sus tributos propios sobre materias no gravadas por el Estado o por las administraciones locales, como otros impuestos sobre el juego o impuestos medioambientales.

¹ Excepto las comunidades del País Vasco y Navarra, que mantienen el sistema tradicional de concierto y tienen bajo su competencia todos los tributos recaudados en su territorio.

2.1.3.2. Haciendas Locales

Los municipios están obligados a exigir el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Además, podrán establecer y exigir, si así lo deciden, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU).

Pero, como hemos dicho, es a nivel local en donde toman especial relevancia las tasas, que llegan a representar el 15,78% de los ingresos (Haciendas Locales en cifras, año 2010): tasas por recogidas de basuras, alcantarillado, licencia urbanística, licencia de apertura, licencia ambiental, ocupación de la vía pública con terrazas, etc.

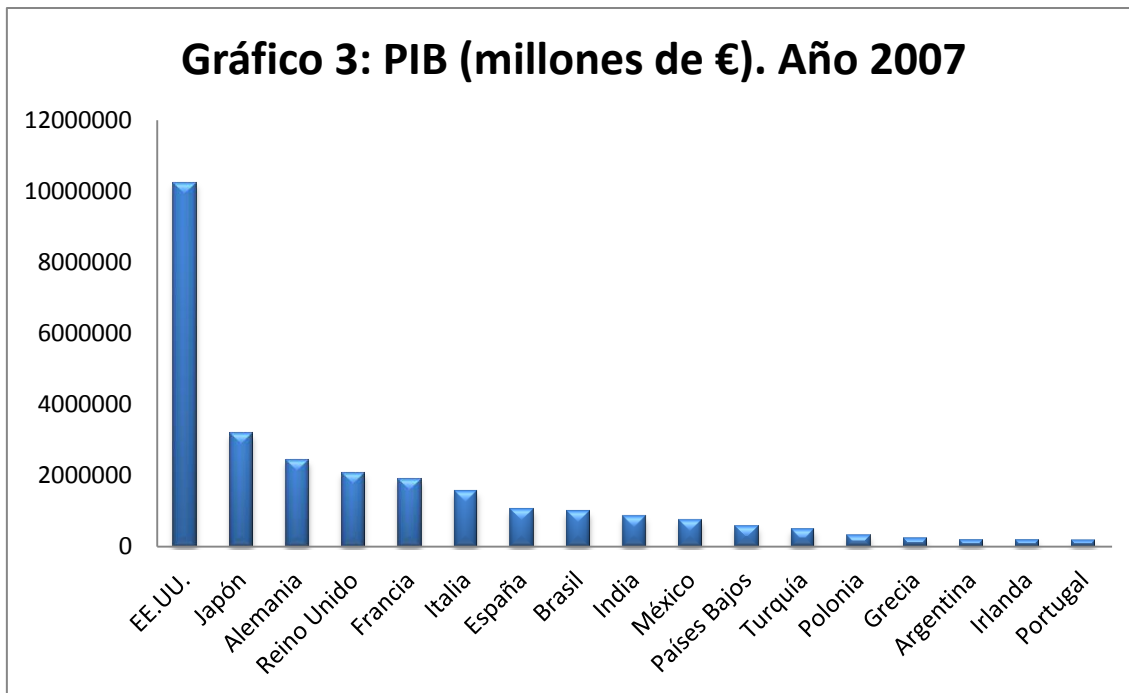
3. Situación anterior a la crisis: superávit fiscal

Antes de llegar a la actual crisis, y tras superar una recesión que empezó en el año 1992, España se encontraba en una década de rápido crecimiento. La expansión durante el período 1995-2006 estuvo fundamentada en la demanda interna, con incrementos del consumo y de la inversión.

Esta etapa de crecimiento tuvo diversas repercusiones: un aumento del PIB medio anual de un 3,70%, un descenso de los niveles de paro desde un 23% que se recogía en 1995 hasta un 8% en 2007 y una reducción de la deuda del sector público español, pasando de representar un 62% del PIB a un 36,30% (aunque en términos absolutos se produjese un aumento, compensado por un mayor aumento del PIB).

Este aumento del PIB español nos llevó a situarnos junto a otros países como Francia, Alemania, Reino Unido o Italia, con un PIB mayor que el resto de integrantes de la UE y otros países como Brasil, India (ambos países hoy en día superan el PIB de España) o México.

Es decir, gracias a ese aumento de la demanda interna, con la evolución favorable del consumo y la inversión (favorecidos, a su vez, por el descenso del paro) el PIB español llega a duplicarse: como veremos en la tabla 1, en 1995 era de 456.495 millones de euros, rozando el billón de euros en el año 2006 (que superó el año posterior).



Fuente: Eurostat, www.datosmacro.com y elaboración propia

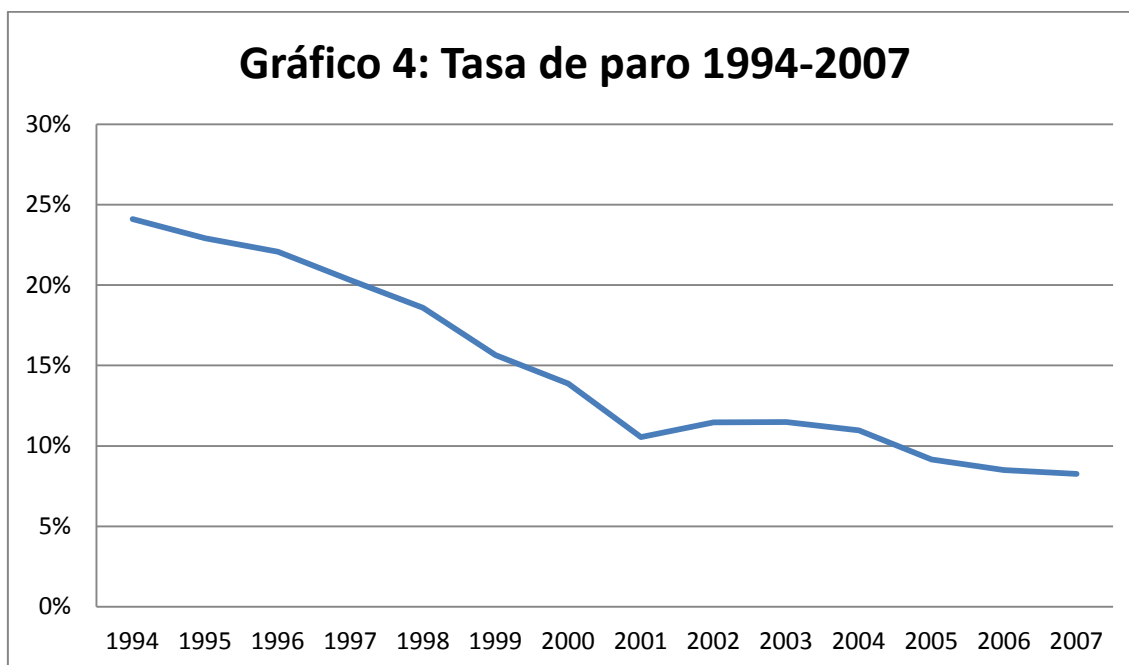
Tabla 1. PIB (en millones de € y porcentaje de variación anual) y deuda (en millones de € y porcentaje PIB)

	PIB	Variación anual	Deuda	Deuda (% PIB)
1995	456.495	5,0%	283.076	62,00%
1996	490.476	2,5%	319.600	65,20%
1997	505.438	3,9%	333.199	65,90%
1998	536.917	4,5%	345.953	64,10%
1999	579.942	4,7%	361.556	62,30%
2000	629.907	5,0%	374.033	59,40%
2001	680.397	3,7%	378.247	55,60%
2002	729.258	2,7%	383.435	52,60%
2003	783.082	3,1%	382.032	48,80%
2004	841.294	3,3%	389.142	46,30%
2005	909.298	3,6%	392.497	43,20%
2006	985.547	4,1%	391.055	39,70%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Este aumento del consumo e inversión, junto con el aumento del empleo, provoca un aumento de la recaudación por impuestos y, por lo tanto, de los ingresos públicos. El

descenso de la tasa de paro (como vemos en el gráfico 4) tiene un doble efecto sobre las cuentas de la Administración Pública: provoca, por un lado, más ingresos para el sector público con la participación de más agentes económicos en el sistema y, por el otro, menos gastos por desempleo.



Fuente: Encuesta de Población Activa y elaboración propia

Existe déficit cuando la diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado es negativa, y superávit cuando es positiva. Los presupuestos pasaron de mostrar un déficit del 6,90% del PIB en 1995 a un déficit del 0,90% en el año 2000, llegándose a conseguir un superávit de un 1,30%, 2,40% y 1,90% en los años anteriores a la crisis (en 2005, 2006 y 2007; respectivamente). Como podemos observar en la Tabla 1, la deuda se redujo durante estos dos últimos años gracias a este superávit conseguido, que junto con el aumento progresivo del PIB, provocó que la deuda pasase a representar tan solo un 36,30% de este.

Esta década de crecimiento se fundamentó principalmente en el sector de la construcción. La caída de los tipos de interés y el aumento del crédito, junto con otros factores como la inmigración, la adquisición por las familias de una segunda vivienda o el “baby boom” de los años sesenta, provocó el aumento de la demanda de vivienda. Y como todos podían conseguir una hipoteca, los precios de las casas se dispararon: desde el año 2000 al 2007 el precio de la vivienda se incrementó un 130,74%. El incremento del precio provoca un aumento de la oferta, por lo que el parque de viviendas aumenta también un 13,43% (Registro de economistas asesores fiscales,

2007), con un aumento en un porcentaje anual medio de un 2,70% durante esta década

La construcción crecía a un ritmo acelerado y el gasto en vivienda, en continuo aumento, llegaba a representar la quinta parte del gasto final sujeto a IVA (el gasto en compra de vivienda de los hogares suponía un 19,06% en el año 2006), lo que contribuyó al aumento de los ingresos públicos.

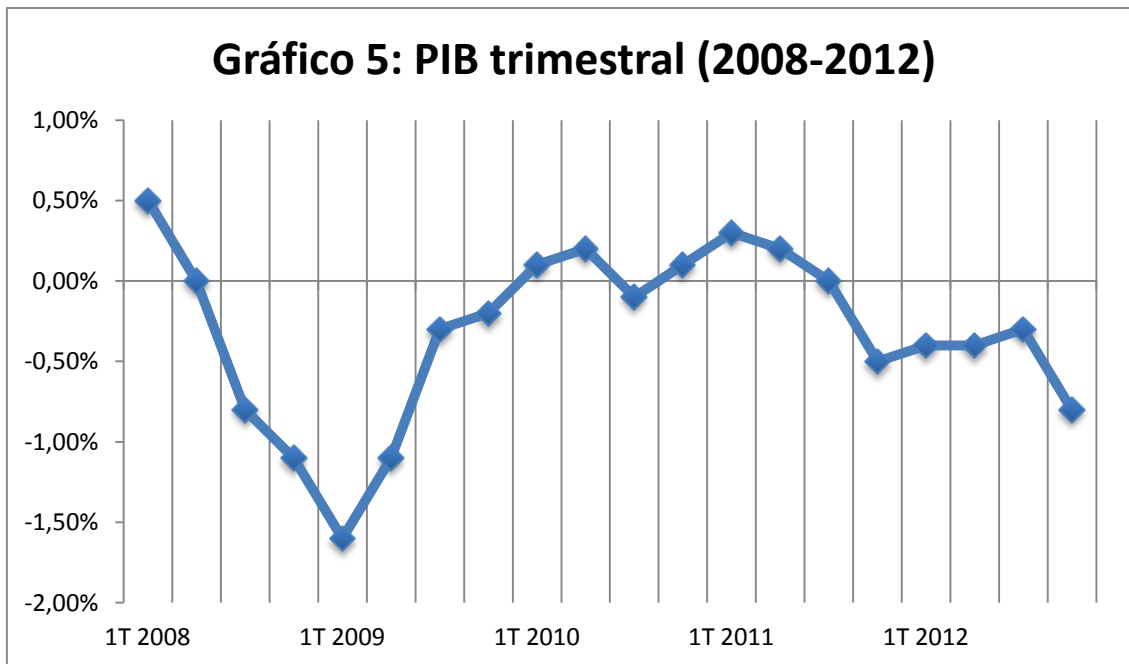
Además, en relación con el descenso del paro, la mayor parte de los empleos creados provenían de este sector: la EPA indica que en el año 1994 un 8,70% de las personas ocupadas se encontraba en el sector de la construcción, pasando a ser ese porcentaje en el primer trimestre del año 2008 de un 13,00%; un total de 1.613.500 empleos más.

4. La crisis

Con ciclo económico nos referimos al movimiento periódico, pero irregular, de la producción y el empleo, alternándose fases de expansión con fases de contracción. Su evolución se observa mediante el Producto Interior Bruto (PIB), el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos durante un año dentro de las fronteras de un país.

En las fases de expansión, las tasas de crecimiento del PIB van aumentando, mientras que en las fases de contracción, las tasas de crecimiento del PIB van disminuyendo. En los períodos de expansión aumenta también el empleo (denominándose el paro existente como paro natural) y en los períodos de contracción disminuye. Es decir, existe una relación entre PIB y paro, por lo que se necesita un cierto aumento del PIB para que el paro disminuya (aproximadamente, un 2%).

Nos encontramos ante una recesión cuando se produce una disminución del PIB durante dos trimestres consecutivos. Si esta caída del PIB se prolonga más en el tiempo, hablamos de una depresión, y en ambas situaciones nos encontramos en crisis. Así, como observamos en el gráfico 5, en el cuarto trimestre de 2008 España entraba oficialmente en crisis. En el año 2010 se inicia un proceso de leve recuperación, que desemboca en una nueva recesión en 2012 y que continúa hoy en día.



Fuente: INE y elaboración propia

4.1. Origen de la crisis

La actual crisis, al igual que la Gran Depresión de 1929, tiene también su origen en los EE.UU: el cambio que sufrió el sistema hipotecario gracias a la bursatilización y a la desregularización hizo que los prestamistas no corrieran ningún tipo de riesgo si no se pagaban los préstamos que concedían. La capacidad para hacer frente a los pagos del préstamo no les preocupaba, ya que vendían su deuda a un banco de inversiones. Gracias a esto, aparece el fenómeno de las hipotecas subprime: préstamos con un elevado riesgo, otorgadas a familias que no podían pagarlos, y preferidas por los bancos ya que suponían unos intereses más elevados.

Por otro lado, la concentración de la riqueza en unas pocas manos (en el año 2007, el 1% de la población obtenía el 24% de los ingresos mundiales) no hace que se incremente el consumo ni la inversión y, por lo tanto, la economía no crece. Este problema se soluciona, a su vez, con la bajada de los tipos de interés y el aumento de los créditos; provocándose el endeudamiento de las familias y empresas. La mayor parte de las nuevas deudas de las familias estaba dirigida a la compra de vivienda, mientras que una parte significativa del crédito a empresas se destinó a la promoción inmobiliaria, con la seguridad de obtención de grandes beneficios, animadas por la idea de que los precios de las viviendas no bajarían.

Los bancos de inversiones que compraban las deudas con los prestamistas, combinaban las hipotecas subprime con otro tipo de préstamos dando lugar a unos productos denominados Collateralized Debt Obligations (CDO), que posteriormente vendían a inversores de todo el mundo. Y cuantos más CDOs vendiesen, más dinero ganaban.

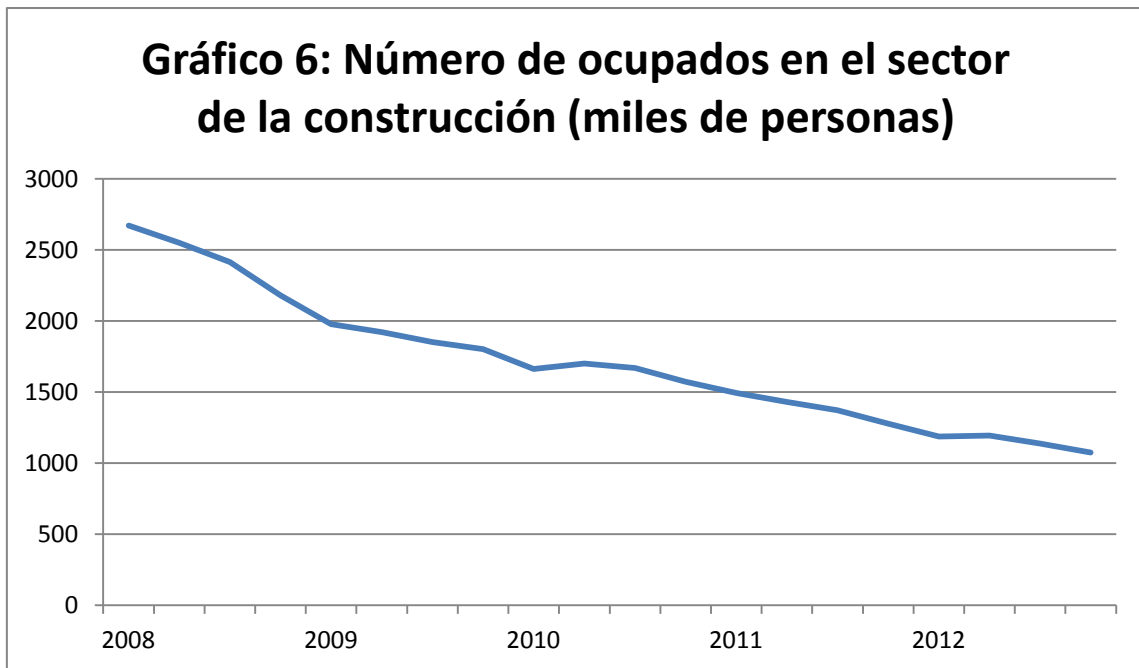
Para completar el círculo, las agencias de calificación que evaluaban estos productos les otorgaban la mejor nota posible, ya que eran pagadas por los bancos. Además, las calificaciones de las agencias eran simples opiniones, sin ningún tipo de responsabilidades en caso de ser equivocadas.

El sistema funcionó hasta que alguien, un día no pudo pagar a su hipoteca. Los impagos de las hipotecas subprime llegaron a niveles récord, pasando las viviendas a manos de los bancos. Esto provocó que los bancos, en lugar de dinero, tuviesen casas. El precio de las casas se derrumbó por el exceso de oferta, provocando la quiebra de los grandes bancos de inversión estadounidenses como Bear Stearns o Lehman Brothers, y que inversores de todo el mundo perdieran su dinero, adquiriendo así la crisis una dimensión global.

4.2. Consecuencias de la crisis

Aunque la crisis afectó principalmente a los países más desarrollados, en Europa y América del Norte, pocos se libran de sus consecuencias. En España, a pesar de la importancia que tuviera el sector de la construcción para el crecimiento de nuestra economía, al principio los gobernantes negaban la crisis, alegando que se trataba de una crisis financiera global y pasajera. Hasta que en el año 2008, el descenso de la actividad económica, el aumento del nivel de paro y la quiebra de empresas del sector inmobiliario como Fadesa, puso de manifiesto los problemas estructurales que nos llevaron a la actual situación.

El boom provocara el endeudamiento de familias y empresas, destinándose la mayor parte de las deudas contraídas al sector inmobiliario. Cuando la burbuja estalla y falla la liquidez internacional, la economía española empieza una profunda recesión. La construcción, el motor de la economía, es el primero en sufrir las consecuencias, arrastrando posteriormente a todos los sectores. La construcción actuaba como una fuente de demanda de otros productos, generando un efecto de arrastre: las industrias relacionadas con la actividad de la construcción suponían un 21% de la producción industrial en España (Tiana, M., 2012).



Fuente: INE y elaboración propia

Como se representa en el gráfico 6, el número de ocupados en el primer trimestre de 2008 en la construcción se redujo hasta menos de la mitad en el último trimestre de 2012, destruyéndose más de un millón y medio de empleos y pasando de representar un 13% de los ocupados totales a representar un 6,30%.

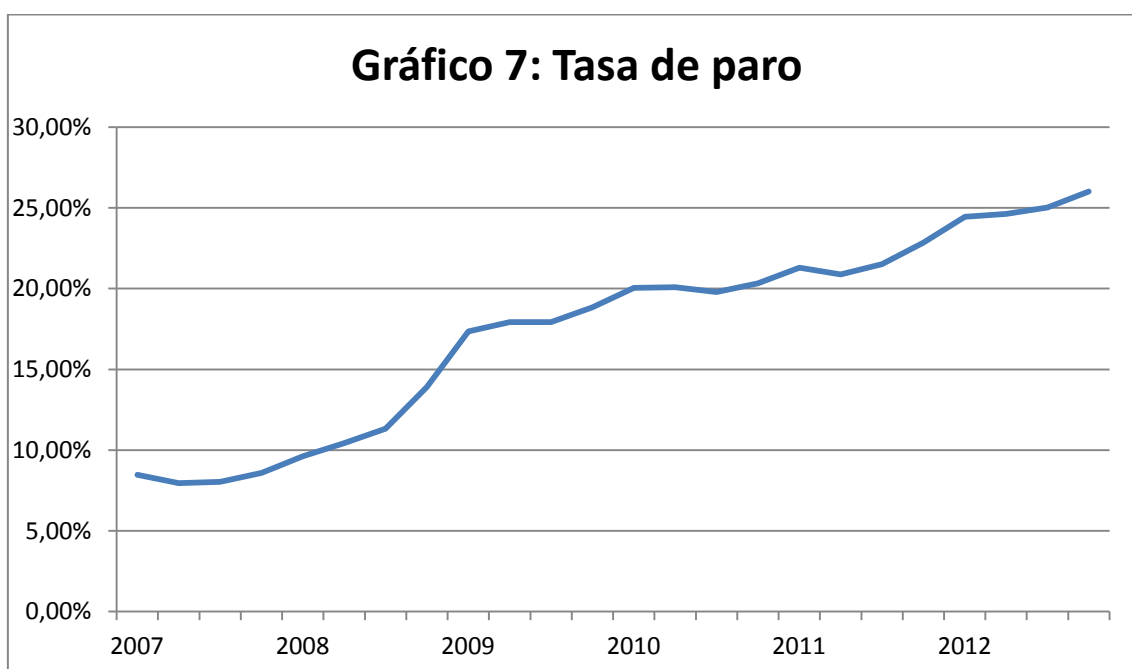
Todos los componentes de la demanda nacional han sufrido descensos. Al principio de la crisis, el gasto de las Administraciones Públicas había compensando en parte el descenso de la inversión y la gran caída del gasto en consumo de los hogares, influido por el descenso de los ingresos salariales de las familias, que desembocó en una disminución del poder adquisitivo y el aumento del ahorro: en el período 2008-2009, el consumo privado retrocedió un 5% y la tasa de ahorro de las familias se elevó hasta el 18% de la renta disponible, nivel máximo en los últimos 30 años (Sastre, T. y Fernández-Sánchez, JS. 2011). Pero a partir del año 2010, esta tendencia cambia con el inicio de las políticas de austeridad por parte de la Administración Pública.

Estas medidas de austeridad, llevadas a cabo con el objetivo de reducción del déficit y como consecuencia de la crisis de deuda, contribuyeron a la caída de la demanda nacional, y a que el proceso de recuperación iniciado en 2010 desembocara en una nueva recesión para el año siguiente.

La disminución del consumo de las Administraciones Públicas contribuyó también a la caída de la demanda. Y la caída de la demanda interna se traduce en destrucción de

empleo. Aunque, si hay que sacar alguna conclusión positiva de esta crisis, es la disminución del déficit exterior español, producido gracias a un aumento de las exportaciones y al descenso de las importaciones con la caída de la demanda.

Es precisamente el desempleo la consecuencia más evidente de esta crisis y el problema más preocupante del caso español: el gráfico 7 ilustra la evolución de la tasa de paro, que en el año 2007 llegó a ser de un 7,95% en el segundo trimestre, escalando hasta el 26,02% para el último trimestre de 2012. De aquella, el número de desempleados se cifraba en 1,76 millones de personas, muy lejos de la cifra histórica de 6 millones de desempleados que reflejaba la Encuesta de Población Activa en el primer trimestre de 2013. De esos 6 millones de desempleados, más de la mitad llevan más de un año en el paro.



Fuente: INE y elaboración propia

Peor es la situación si nos centramos en el desempleo juvenil: la tasa de paro de los menores de 25 años no baja del 40% desde el año 2009, marcando un 55,13% en el último trimestre de 2012, mientras que la media de la UE está en un 22,80%.

La elevada tasa de desempleo juvenil hace que los jóvenes renuncien a seguir buscando trabajo o sean menos selectivos; aceptando trabajos a tiempo parcial, empleos temporales, con bajos salarios y para los que tienen una formación superior que la exigida.

Esto provoca que la sociedad esté desaprovechando el potencial de los jóvenes y perdiendo la posibilidad de mejorar la productividad económica (OIT, 2013). Muchos, la gran mayoría con una elevada formación, optan por marchar del país y buscar un trabajo en el extranjero, dando lugar a la “fuga de cerebros”, ya que en otros países la tasa de paro juvenil es mucho más reducida (Alemania, 8,1%; Reino Unido, 21%; Francia 24,6%).

5. La caída de los ingresos públicos y el deterioro financiero

En la etapa de crecimiento económico, fundamentada en el sector de la construcción, se había producido un aumento de los ingresos públicos y su importancia respecto al PIB, sobre todo en los últimos años. Gracias a una demanda e inversión elevadas, y favorecidas también por el dinamismo del sector inmobiliario, los principales impuestos incrementaron su recaudación, lo que llevó a que las cuentas públicas presentaran superávit fiscal por primera vez en la historia de la democracia española.

Pero el inicio de la crisis trae consigo la caída del consumo de las familias y de la inversión empresarial. Familias y empresas forman las dos unidades básicas de cualquier economía, y de ellas se detraen los impuestos, por lo que la caída de la demanda y de la actividad económica en general afectó también a las finanzas públicas. Los ingresos impositivos, que constituyen el recurso más importante del Estado, han sufrido descensos desde el año 2008.

Las familias consumen menos, por lo que los impuestos indirectos, que recaen sobre la capacidad económica puesta de manifiesto como consecuencia de la circulación de bienes o el gasto de la renta (consumo), se reducen.

Con la caída del consumo, las empresas ven como se reducen sus ventas y obtienen menores beneficios; lo que a su vez, provoca los despidos y el aumento del paro (con la consecuente reducción de renta de las familias). Así, los impuestos directos, que recaen sobre la renta y el patrimonio obtenidos, se reducen también.

Es decir, si las familias tienen menos renta, consumen menos, por lo que las empresas tienen que disminuir su inversión. Cae la demanda y se eleva el paro, lo que provoca un doble aumento del déficit: disminuyen los ingresos y aumentan los gastos.

En 1995, España presentaba un déficit del 6,64%, que pasó en 2007 a un superávit del 1,90%. De esa reducción de déficit entre 1995 y 2007 del 8,5% del PIB casi 3,5

puntos se explican por el incremento extraordinario de los ingresos impositivos vinculado a la excesiva expansión inmobiliaria, compensando una reducción de ingresos de alrededor del 3% del PIB por las modificaciones en algunos impuestos (Banco de España, 2010). El sector inmobiliario había jugado un importante papel en el aumento de la recaudación impositiva, por lo que el descenso de actividad en el sector provocó una reducción de los ingresos tributarios, ya que los impuestos, como el IVA o el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, suponían una media del 22% del coste total de una vivienda para el promotor (Registro de economistas asesores fiscales, 2007). Además la caída de los beneficios de las constructoras afectó al Impuesto sobre Sociedades.

Todo esto provoca la caída de las bases imponibles de los principales impuestos y, por lo tanto, en su recaudación: en tan solo dos años (del 2007 al 2009) se produce un descenso de los ingresos impositivos de 5,32 puntos del PIB (56.652 millones de €), 3,14 puntos correspondientes a los impuestos directos y 2,18 a los indirectos.

En el año 2010 cambia la tendencia y, tras dos años de grandes caídas, los ingresos tributarios aumentan un 10,8%. El leve proceso de recuperación iniciado en 2010, con tasas de crecimiento del PIB trimestral y, principalmente, gracias a las medidas de política fiscal adoptadas, provocaron el aumento de la recaudación impositiva en este año. En una situación de recesión, sólo es posible incrementar los ingresos a través de incrementos impositivos.

Estas medidas están orientadas a la recuperación del equilibrio presupuestario, mediante la consolidación fiscal, e inciden tanto sobre los impuestos directos como sobre los indirectos, como la eliminación de la deducción de 400 € en el IRPF o el aumento de los tipos de gravamen del IVA.

A pesar de la caída de la actividad, que provoca la entrada en una nueva recesión, y la caída de las bases imponibles de los impuestos; en los años 2011 y 2012 continua la evolución favorable de los ingresos públicos, gracias a los efectos de las numerosas medidas legislativas llevadas a cabo en estos años y que afectan a las principales figuras tributarias, en la línea de la consolidación fiscal iniciada en 2010.

Tabla 2. Ingresos Tributarios Líquidos Totales 2001-2012

	Imp. directos		Imp. indirectos		Tasas y otros		Total		Variación (%)
	Miles de €	% PIB	Miles de €	% PIB	Miles de €	% PIB	Miles de €	% PIB	
2001	59.841.785	8,79	53.119.610	7,81	1.590.376	0,23	114.551.771	16,84	
2002	66.873.060	9,17	66.873.060	9,17	1.246.080	0,17	123.143.705	16,89	7,5
2003	69.367.265	8,86	69.367.265	8,86	1.208.178	0,15	130.176.228	16,62	5,7
2004	75.186.724	8,94	75.186.724	8,94	1.152.827	0,14	140.853.745	16,74	8,2
2005	88.631.289	9,75	88.631.289	9,75	1.367.865	0,15	160.704.759	17,67	14,1
2006	101.595.500	10,31	101.595.500	10,31	1.522.572	0,15	179.379.550	18,20	11,6
2007	119.979.000	11,39	78.861.429	7,49	1.835.601	0,17	200.676.030	19,05	11,9
2008	101.011.519	9,29	70.676.505	6,50	1.765.291	0,16	173.453.315	15,95	-13,6
2009	86.461.149	8,25	55.655.052	5,31	1.907.200	0,18	144.023.401	13,74	-17,0
2010	85.827.259	8,18	71.893.250	6,85	1.815.728	0,17	159.536.237	15,21	10,8
2011	88.572.317	8,33	71.249.972	6,70	1.937.705	0,18	161.759.994	15,21	1,4
2012	95.081.067	9,06	71.593.552	6,82	1.891.963	0,18	168.566.582	16,06	4,21

Fuente: Informe anual de recaudación tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

5.1. La crisis de deuda en Europa

Durante 2005, 2006 y 2007, con el superávit fiscal, se había logrado la reducción de la deuda pública española hasta niveles inferiores al 40% del PIB. Pero, con el inicio de la crisis y la caída de los ingresos, el superávit quedó atrás y España empezó a reflejar déficit público de nuevo, por lo que aumentó la necesidad de endeudamiento del Estado. Este déficit llegó a representar en el año 2009, como veremos en la Tabla 3, un 11,20% del PIB español, 117.143 millones de euros, casi una tercera parte de la deuda total de España en el año 2007.

La acumulación de déficits provocó la desconfianza de los mercados por la posibilidad de que los países no pudieran pagar su deuda, aumentando la rentabilidad exigida para comprarla. La escalada de la prima de riesgo (la diferencia entre el interés que se paga por la deuda de un país y la de otro) de la deuda de países como Grecia, Irlanda o Portugal con respecto al bono alemán, provoca que soliciten ayuda financiera y tengan que ser recatados por la Unión Europea. Y estas tensiones se extendieron a otros mercados de deuda soberana.

Tabla 3. Deuda y déficit 2005-2012 (en millones de € y porcentaje PIB)

	Deuda	Deuda (% PIB)	Déficit	Déficit (%PIB)
2005	392.497	43,20%	11.511	1,30%
2006	391.055	39,70%	23.349	2,40%
2007	382.307	36,30%	20.255	1,90%
2008	436.984	40,20%	-48.897	-4,50%
2009	565.082	53,90%	-117.143	-11,20%
2010	644.692	61,50%	-101.438	-9,70%
2011	736.468	69,30%	-100.402	-9,40%
2012	883.873	84,20%	-111.641	-10,60%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

En España, los desequilibrios que se habían acumulado junto con el rápido aumento del déficit público, hacen que, pese a que el saldo de deuda pública era inferior al de la media del área europea, fuera vulnerable al contagio (García-Vaquero, V. y Casado, JC, 2011). La subida de la prima de riesgo desde el año 2010 provoca que el Gobierno se vea obligado a introducir importantes recortes para reducir el gasto público y aumentos impositivos para aumentar los ingresos, y así reducir el déficit y proporcionar confianza a los mercados.

Las medidas adoptadas por el Gobierno, aunque sí provocaron el aumento de los ingresos, apenas tuvieron influencia, y en el año 2012 el déficit volvió a escalar hasta el 10,60% del PIB, incumpliendo los objetivos marcados.

5.2. Evolución de las principales figuras tributarias estatales

Centrándonos en los ingresos estatales, es decir, una vez deducidos los impuestos cedidos a las administraciones territoriales, podemos observar la siguiente evolución:

5.2.1. Impuestos directos

Los principales impuestos directos son el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades, que proporcionan anualmente más del 90% de la recaudación. Existen otros impuestos directos, pero su importancia es escasa: el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (cedido a las Comunidades Autónomas), el Impuesto sobre el Patrimonio (suprimido

en el año 2008 y recuperado en el 2010) o el Impuesto sobre la Renta de No Residentes.

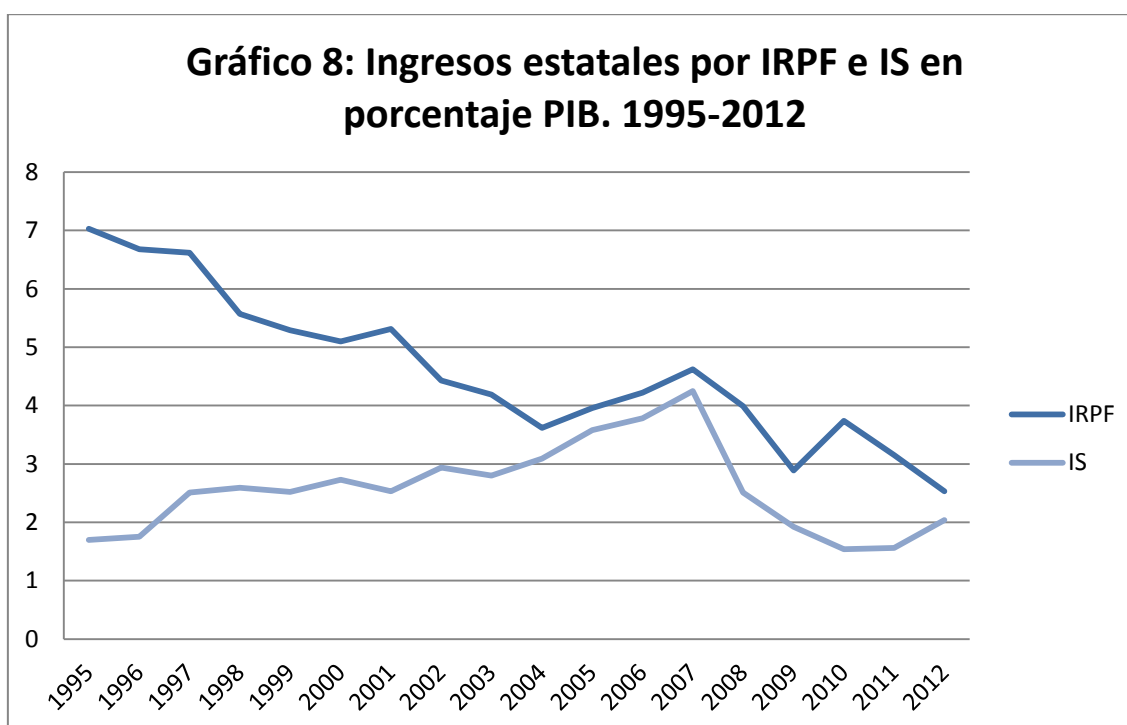
Tabla 4. Impuestos directos 2007-2012

	IRPF		IS		IRNR	RESTO	TOTAL	
	Miles €	% PIB	Miles €	% PIB	Miles €	Miles €	Miles €	% PIB
2007	48.625.790	4,62	44.823.174	4,25	2.427.254	114.306	95.990.524	9,11
2008	43.413.077	3,99	27.301.403	2,51	2.262.126	106.846	73.083.452	6,72
2009	30.432.291	2,89	20.188.454	1,92	2.341.661	74.110	53.036.516	5,03
2010	39.326.251	3,74	16.197.767	1,54	2.563.967	88.467	58.176.452	5,53
2011	33.479.475	3,15	16.604.553	1,56	2.038.492	118.023	52.240.512	4,91
2012	26.519.780	2,53	21.435.165	2,04	1.708.361	1.318.938	50.982.244	4,86

Fuente: Informe anual de recaudación tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

5.2.1.1. IRPF

La principal figura impositiva es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se trata de un impuesto personal y progresivo que grava la renta de las personas físicas procedentes del trabajo, del capital o de otras fuentes de ingreso (rendimientos de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales e imputaciones de renta); de acuerdo a sus circunstancias personales.



Fuente: Informe anual de recaudación tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

El IRPF ha ido perdiendo importancia con el paso del tiempo por las continuas reformas que han provocado una reducción de la recaudación desde principios de la década de los 90, excepto en los años anteriores a la crisis, en los que había incrementado su peso respecto al PIB, como podemos ver en el gráfico 8. Los ingresos del Estado por el IRPF han disminuido con la crisis 22.106 millones de € desde su inicio hasta el año 2012, 18.193 millones tan solo en el período 2007-2009. A pesar de todo sigue representando, aproximadamente, el 40% de los ingresos impositivos.

La principal fuente del IRPF son las rentas del trabajo, de ahí la importancia de la evolución del empleo y de los salarios en su recaudación. Antes de la crisis, las rentas del trabajo venían mostrando tasas de crecimiento de entre un 4 y 10%, y con la llegada de esta se estancaron, sufriendo incluso descensos, debido a la destrucción de empleo y a la disminución de la masa salarial.

A pesar de la elevada tasa de paro, la mayor parte de los empleos destruidos se trataba de puestos precarios, mayoritariamente del sector de la construcción, con contratos temporales y escasa formación y con baja remuneración, incluso ubicados en números exentos de declarar IRPF. Esto explica que los ingresos impositivos por retenciones del trabajo en el IRPF no sufrieran un gran descenso y que, aunque haya sufrido una caída en su recaudación, esta sea en un porcentaje inferior al resto de los impuestos.

Aunque tienen un peso menor, mayores fueron las caídas en las rentas de capital y rentas de la empresa (13.523 y 10.378 millones de € respectivamente).

Otro motivo del descenso de los ingresos del Estado por este impuesto es el aumento de la participación de las Administraciones Territoriales en 16.171 millones de € de 2007 a 2012. El IRPF es un tributo cedido parcialmente a las Comunidades Autónomas y, con la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, se produjo un aumento del porcentaje cedido del 33 al 50%.

En el año 2010, las reformas introducidas en el impuesto, que provocaron un aumento de las retenciones del trabajo y del capital, explican el incremento de la recaudación; prolongando sus efectos en el 2011. En el 2010, el IRPF aumentó su recaudación un 29,22%. Estas reformas son:

- Supresión de la deducción en cuota de 400 euros para las rentas del trabajo (excepto para los perceptores de rentas más baja) y de la deducción por nacimiento.
- Tributación progresiva de las rentas del ahorro, gravando los primeros 6.000 euros al 19% y el resto al 21%, para que quienes tengan una mayor capacidad económica contribuyan en mayor medida.
- Descenso de la deducción por adquisición de vivienda habitual.

En 2011 se producen de nuevo cambios normativos en el impuesto, pero los ingresos estatales descienden en 5.847 millones de €, debido al incremento de la participación de las Administraciones Territoriales con el nuevo sistema de financiación, en 8.608 millones de €. Es decir, si no tenemos en cuenta la participación de las Administraciones Territoriales, la recaudación por IRPF aumenta en un 4,2% por el efecto de las medidas adoptadas en 2010 y las nuevas medidas de 2011.

- Elevación, en 1 y 2 puntos porcentuales, de los tipos de gravamen aplicables para las rentas superiores a 120.000 y 175.000 euros, respectivamente.
- Aplicación de un gravamen complementario temporal y progresivo en 2012 y 2013, que va desde en 0,75% para las rentas más bajas (menos de 17.707 €) hasta un 7% para las más altas (de 3000.000 € en adelante).
- Gravamen complementario para las rentas del ahorro y consideración como tal las percepciones derivadas de las reducciones de capital social con devolución de aportaciones a los socios de las SICAV.
- Se modifican las deducciones por inversión y alquiler de vivienda habitual.

El IRPF volvió a descender su recaudación en el 2012, a pesar de que continúan las reformas: el aumento de los ingresos derivado de las medidas adoptadas se contrarresta con el descenso de las rentas sujetas al impuesto. Las rentas del trabajo vuelven a caer este año, con el ascenso en el número de desempleados y la reducción de los salarios (incluso para los empleados públicos, con la supresión de la paga extra de Diciembre).

En definitiva, el incremento sufrido en la recaudación por IRPF en los últimos años no se debe al aumento de las rentas sujetas al impuesto, que siguieron en su línea descendente, con la destrucción de empleo y la reducción salarial, sino que se debe al impacto de las reformas adoptadas en el marco de la consolidación fiscal.

Para el año 2013 se adoptan nuevas medidas, cuyo efecto aún está por ver, como la subida del tipo en los rendimientos por actividades económicas o la tributación de los premios de loterías superiores a 2.500 euros, antes exentos.

5.2.1.2. Impuesto sobre Sociedades (IS)

Impuesto que recae sobre los beneficios obtenidos por las sociedades y demás entidades jurídicas. La recaudación por el Impuesto de Sociedades ha ido en aumento con el paso de los años hasta llegar en 2007 a un máximo del 4,25% del PIB (como podíamos observar en el gráfico 8, el IS se estaba acercando al nivel de importancia respecto al PIB del IRPF). A partir de este año, con el inicio de la crisis, cae su importancia hasta niveles de los años 90, con un descenso de 25.169 millones de € (2,69 puntos del PIB). Detrás de este descenso está la caída de los ingresos de las empresas, junto con las medidas adoptadas por el gobierno antes y después de la crisis.

Desde 2007 a 2011, los beneficios objeto de gravamen por el impuesto (base imponible) se han reducido en un 61,07%, lo que refleja los efectos de la crisis en las cuentas de las empresas españolas. Este descenso de los beneficios empresariales unido a las reformas fiscales de 2007 y 2008 (que provocaron una reducción del tipo aplicable) y al aumento de las deducciones para incentivar la economía provocó el descenso de la recaudación por el Impuesto de Sociedades.

Aún en el año 2010, a pesar del conjunto de medidas adoptadas con el objetivo de aumentar los ingresos impositivos, en el Impuesto sobre Sociedades se introduce una reducción en 5 puntos del tipo de gravamen aplicable a las pequeñas y medianas empresas que creen o mantengan empleo, con el objetivo de disminución de la elevada tasa de paro que se produce en España.

El estallido de la burbuja inmobiliaria tuvo parte de culpa en esta caída de beneficios, ya que un porcentaje importante de los beneficios gravados por el Impuesto sobre Sociedades procedían de este sector.

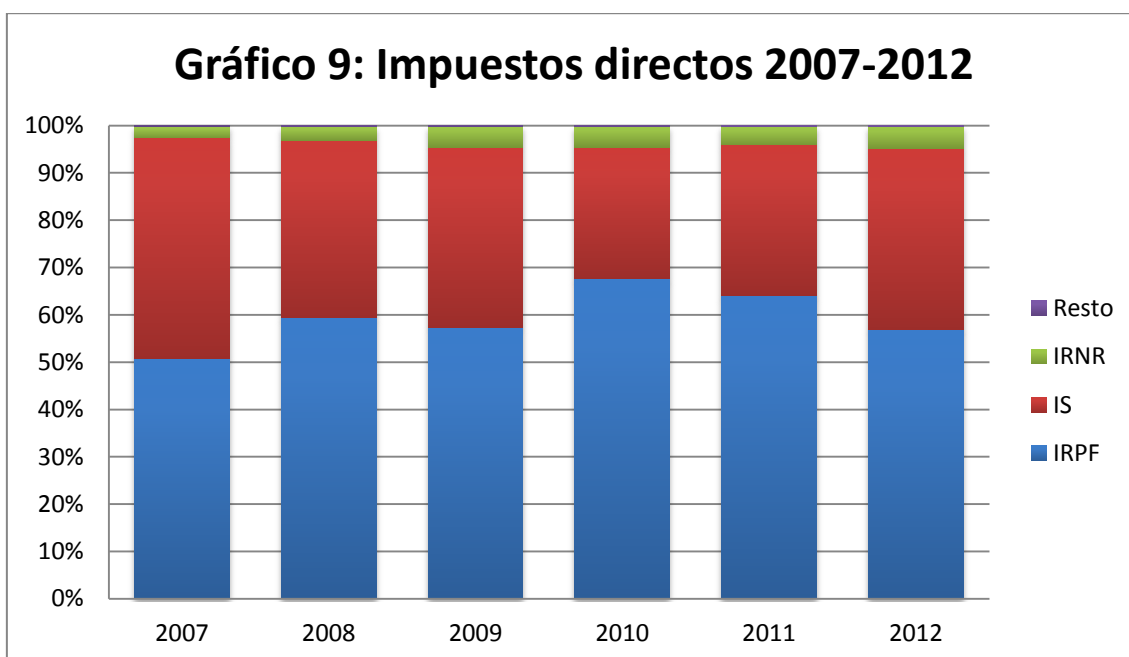
Mientras en el año anterior sufría una caída del 19,77%, en el año 2011, tras tres años de descensos, el IS mostraba síntomas de recuperación con un aumento del 2,51%, continuando esta tendencia durante el año 2012 con un aumento del 29,09%. Este incremento en la recaudación no se debe a una recuperación de los beneficios empresariales, que siguen en caída, sino a las modificaciones normativas que sufrió el

impuesto en el año 2011; ya que en ausencia de medidas solo se produciría un descenso de los ingresos por IS.

- Elevación del tipo impositivo del pago fraccionado para las grandes empresas con una cifra de negocios anual superior a 20 millones de euros e introducción de un límite mínimo para su cálculo del 10% del resultado positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias.
- Se producen modificaciones en la forma de cálculo de la base imponible de los pagos fraccionados, limitando el ajuste por fondo de comercio y la compensación de bases imponibles negativas.
- Introducción de límites para la deducción de los gastos financieros y de amortización.
- Se introduce un gravamen especial temporal para rentas procedentes del extranjero.

5.2.1.3. IRNR

El Impuesto sobre la Renta de No Residentes grava la renta obtenida en territorio español por las personas físicas y entidades no residentes en el mismo. Aunque la recaudación por este impuesto se ha reducido también, su importancia es escasa en comparación con el IRPF y el IS, como se observa en el gráfico 9. De 2007 a 2011 la recaudación por este impuesto ha disminuido en 15,94% (387 millones de €).



Fuente: Informe anual de recaudación tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

5.2.2. Impuestos indirectos

El IVA y los Impuestos Especiales conforman los impuestos indirectos más relevantes al suponer entre ambos, al igual que ocurría en los impuestos directos con el IRPF y el IS, más del 90% de la recaudación.

Tabla 5. Impuestos indirectos 2007-2012

	IVA		Impuestos Especiales		Resto	Total	
	Miles €	% PIB	Miles €	% PIB	Miles €	Miles €	% PIB
2007	33.752.375	3,20	11.467.817	1,09	3.224.286	48.444.478	4,60
2008	24.928.444	2,29	11.219.970	1,03	3.085.765	39.234.179	3,61
2009	15.777.659	1,50	10.140.729	0,96	2.738.930	28.657.768	2,72
2010	38.493.140	3,67	10.338.368	0,98	3.000.697	51.832.205	4,92
2011	25.354.605	2,38	6.334.445	0,59	2.964.747	34.653.797	3,34
2012	16.384.370	1,56	4.284.963	0,41	2.920.736	23.590.069	2,25

Fuente: Informe anual de recaudación tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

5.2.2.1. IVA

El Impuesto sobre el Valor Añadido se trata de un tributo que recae sobre el consumo; grava la entrega de bienes y la prestación de servicios efectuadas por empresarios y profesionales y las adquisiciones intracomunitarias e importaciones de bienes. Una modificación de los tipos del IVA puede producir efectos inmediatos sobre los ingresos por lo que, ante situaciones en las que se produce un descenso de la recaudación impositiva, se trata de una de las medidas adoptadas por los gobiernos. España no es el único país que ha optado por una subida del IVA para aumentar sus ingresos desde el inicio de la crisis, sino que otros países como Finlandia, Reino Unido Grecia, Rumanía o la República Checa también lo han hecho.

El IVA es un impuesto armonizado a nivel europeo (el 2% de su recaudación se destina a la Unión Europea), por lo que su normativa tiene que ajustarse a lo establecido en la Directiva 2006/112/CEE. En relación al tipo impositivo, esta directiva establece únicamente un límite inferior para el tipo impositivo normal del 5%, sin límite superior, por lo que los Gobiernos tienen casi total libertad para fijar el tipo.

El aumento de los tipos del IVA tiene un impacto positivo sobre la recaudación fiscal, pero un impacto negativo sobre la actividad económica: cada 1% que aumenta la

recaudación fiscal total por la subida de los tipos del IVA, la producción disminuye un 0,52% (Conesa, J. et al., 2010)

La caída del consumo (el gasto final sujeto a IVA sufrió un descenso del 15,37% desde el año 2007) provocó la disminución de la recaudación por este impuesto en los primeros años de la crisis de hasta un 53,25% (2007-2009).

El gasto en bienes y servicios de los hogares se redujo anualmente, excepto en el año 2010, cayendo un 6,65% desde el inicio de la crisis. Aunque en los primeros meses de desaceleración económica la caída del consumo privado se vio compensada con el gasto de las Administraciones Públicas, con el inicio de la consolidación fiscal, que provocó la austeridad, todos los componentes que forman la base del impuesto sufrieron descensos.

El IVA grava también adquisición de una vivienda nueva (las segundas y posteriores adquisiciones de una misma vivienda están exentas), por lo que la caída del sector inmobiliario contribuyó notablemente a esta disminución: los 84.720 millones de € de gasto en compra de vivienda de los hogares sujeto a IVA en el 2007, año en el que se dio el mayor número de transacciones de vivienda nueva, caen hasta 29.509 millones en el año 2011, un descenso del 65,17%. En el 2011, con el objetivo de reactivar el sector inmobiliario, se realizó temporalmente una reducción del tipo de gravamen del IVA para la compra de vivienda nueva del 8 al 4%.

En el año 2010, el aumento de los tipos impositivos (se elevan los tipos general y reducido, que pasan del 16 y 7% al 18 y 8%, respectivamente), la acumulación de devoluciones excepcionalmente en este año por el cambio en el régimen de devolución mensual introducido, y ayudado por la desaceleración del descenso del gasto final sujeto al IVA; provoca que, históricamente, este sea el año con mayores ingresos por este concepto para el Estado, representando un 3,67 del PIB y con un incremento del 150,30% respecto al 2009. Se estima que sin el efecto de la subida de los tipos del IVA, la recaudación hubiera caído un 6,5%.

La desaceleración en la caída del gasto final sujeto al IVA en este año se debe al leve aumento (por primera y única vez desde el inicio de la crisis) del gasto en bienes y servicios de los hogares. Este aumento se debe al mayor consumo (sobre todo en el caso de bienes de naturaleza duradera) antes de la subida de los tipos impositivos con la intención de esquivar el encarecimiento de los productos.

En 2011, vuelven a caer los ingresos estatales por IVA, pero si tenemos en cuenta los ingresos totales (es decir, los ingresos por IVA antes de descontar la participación de las Administraciones Territoriales), vuelve a aumentar la recaudación este año en un 0,4%, gracias al impacto de la subida de los tipos impositivos en el año anterior, ya que el gasto final sujeto a IVA sigue en caída. Al igual que con el IRPF, esto se debe al incremento del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en el IVA del 35 al 50% con la reforma del sistema de financiación autonómica.

En el 2012, el gasto final sujeto a IVA continua en descenso (principalmente, gracias al gasto en compra de vivienda de los hogares y el gasto de las Administraciones Públicas), compensando el efecto positivo de la subida de tipos y provocando, de nuevo, la disminución de ingresos en un 35,38% respecto al año anterior.

En Setiembre de 2012 se incrementan de nuevo los tipos de gravamen general y reducido del IVA, que pasan de un 18 y 8% al 21 y 10%, respectivamente; se producen modificaciones que llevan a determinados productos y servicios a tributar a un tipo impositivo diferente, como las entradas a teatros, circos y demás espectáculos, los servicios funerarios o los servicios de peluquería que pasan del tipo reducido al general; y se suprime la reducción del tipo de gravamen para la adquisición de vivienda nueva instaurado en 2011 para el año 2013.

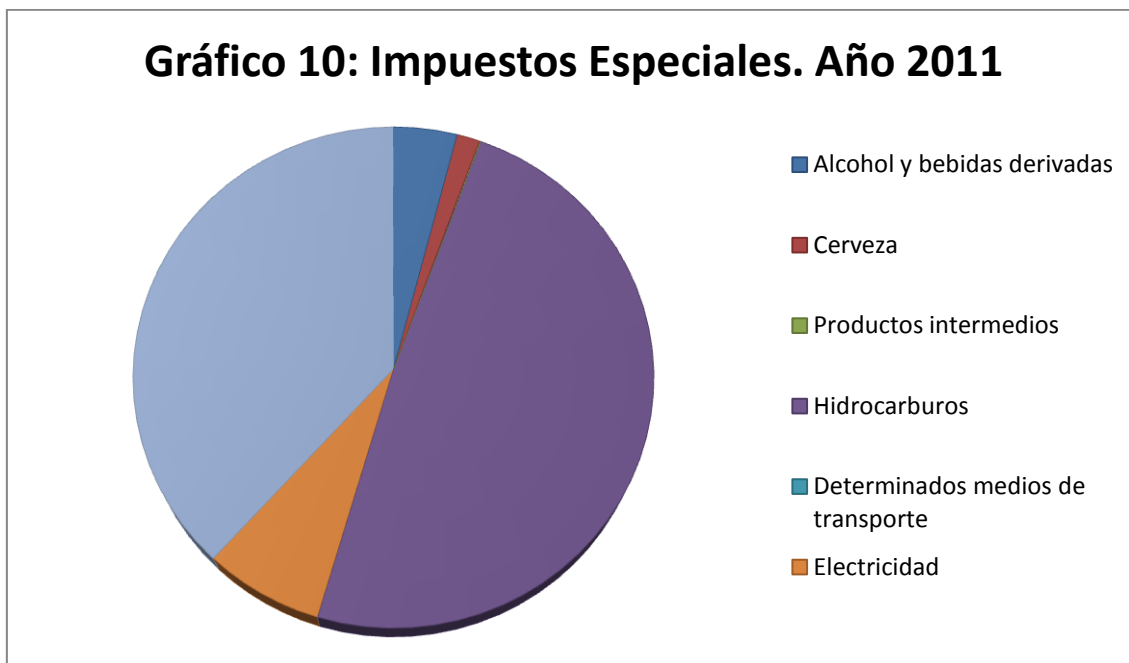
Aunque el Gobierno estima en 10.100 millones de euros, con una subida de la recaudación del 13,2%, el impacto conjunto para 2013 de estas medidas, en el 2012 no evitó la caída de ingresos. Está claro que a largo plazo, los mayores tipos impositivos provocarán un aumento de los ingresos para el Estado, pero mientras no se inicie la recuperación económica y aumente el consumo, estas medidas no producirán un gran efecto.

5.2.2.2. Impuestos Especiales (IIEE)

Los Impuestos Especiales recaen sobre consumos específicos de determinados bienes: alcohol y bebidas derivadas, cerveza, hidrocarburos, tabaco, electricidad y productos intermedios. Además de su carácter recaudatorio, estos impuestos son utilizados como instrumentos de política sanitaria o medioambiental, encareciendo conductas perjudiciales para la salud o el medioambiente.

La recaudación por impuestos especiales se vio también afectada por la caída del consumo de los productos sujetos, reduciéndose en 7.183 millones de €, una caída del

62,63%, aunque si no tenemos en cuenta la participación de las Administraciones Territoriales, la caída se reduce a un 7,97%. Es decir, una vez más los ingresos estatales se vieron afectados por la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, aumentando los efectos de la caída.



Fuente: Informe Anual de Recaudación Tributaria (Agencia Tributaria) y elaboración propia

En el gráfico 10 podemos ver que los más importantes son el Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos, que supone aproximadamente el 50% de la recaudación, y el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco; seguidos por el Impuesto sobre la Electricidad (cedido por completo a las Comunidades Autónomas), el Impuesto sobre Alcohol y Bebidas Derivadas y el Impuesto Especial sobre la Cerveza.

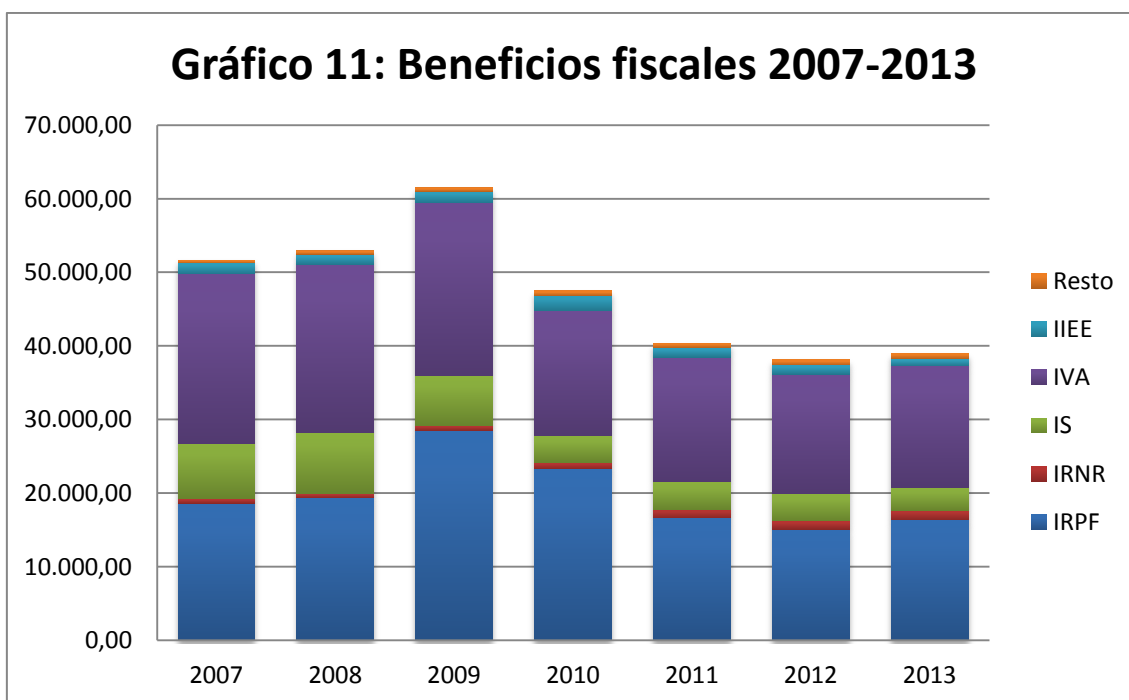
La *Ley 15/2012, de 27 de diciembre de medidas fiscales para sostenibilidad energética*, ha modificado y creado nuevas figuras que se estima que provoquen un ascenso del 13,7% de la recaudación por Impuestos Especiales.

Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos: el aumento del precio de los carburantes ha derivado en un descenso del consumo, lo que, junto al descenso de la compra de automóviles, deriva en una disminución de su recaudación. Excepto en el 2009, los ingresos por este impuesto han sufrido todos los años una evolución negativa desde el inicio de la crisis, con un descenso conjunto desde 2007 del 13,31%.

Impuesto sobre las Labores del Tabaco: este impuesto sufre una evolución positiva hasta al año 2011, gracias a los incrementos anuales en el tipo impositivo y al aumento de los precios, ya que el consumo de cajillas se ha visto reducido a lo largo de los años (favorecido, también, por el aumento de los precios). En el año 2011 ha recaudado 488 millones de € más que en el 2007, aunque si tenemos en cuenta el aumento de la participación de las Administraciones Territoriales (el porcentaje de cesión a las Comunidades Autónomas, al igual que con el Impuesto Especial sobre los hidrocarburos, pasa del 40 al 58%), el impuesto ha aportado a las cajas del Estado 1.853 millones de € menos.

5.3. Beneficios fiscales

Las deducciones, exenciones y tipos reducidos existentes para cada figura impositiva disminuyen la capacidad de recaudación del Estado. Estas forman los beneficios fiscales, que se recogen anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, y llegan a representar el 22,62% de los ingresos positivos (en el año 2013). Como podemos ver en el gráfico 11, los beneficios fiscales han sufrido también los efectos de la crisis económica. En primer lugar, hasta el año 2009, han aumentado como consecuencia de la política adoptada por el Gobierno para incentivar la economía, pero, como hemos visto, con las medidas adoptadas desde el inicio de la crisis, su cantidad ha disminuido.



Fuente: Memoria de beneficios fiscales (Agencia Tributaria) y elaboración propia

En definitiva, los impuestos que mayores descensos recaudatorios han sufrido son el Impuesto sobre Sociedades, el IRPF y el IVA, las principales figuras impositivas del Estado, con un descenso entre 2007 y 2011 del 62,94%, 31,01% y 24,88% respectivamente. De los 57.366 millones de € del total de descenso de los ingresos tributarios del estado, 51.690 se deben a la menor recaudación por estos tres impuestos, es decir, el 90%. La desaceleración en la caída y los aumentos recaudatorios producidos en los últimos años se deben principalmente a las medidas adoptadas por el Gobierno, ya que las bases imponibles de los impuestos han continuado su descenso.

5.4. Evolución de los tributos autonómicos

El nuevo sistema de financiación autonómica ha afectado tanto a los ingresos como a los gastos del Estado, provocando cambios en la evolución de las principales figuras impositivas:

- Por el lado de los ingresos, implica una mayor cesión a las Comunidades Autónomas de la recaudación por IRPF, IVA e Impuestos Especiales. El porcentaje de cesión del IRPF y del IVA pasan del 33 y 35%, respectivamente, al 50%; y el de los Impuestos Especiales sobre Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios, Hidrocarburos y Tabaco pasan del 40 al 58%.
- Por el lado de los gastos, supone un menor importe de los fondos transferidos.

Los mayores porcentajes de cesión implican, como ya hemos observado, una disminución de los ingresos impositivos del Estado y el incremento de la participación de las Administraciones Territoriales en los ingresos impositivos. Por otro lado, se produce un aumento de las transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas hacia el Estado con el fin de compensar el exceso de entregas que se hicieron según el anterior sistema de financiación, aumentando durante 2012 los ingresos no tributarios por los desajustes de años anteriores.

Aunque los porcentajes de cesión hayan aumentado, la crisis ha afectado a los ingresos por este concepto de las Comunidades Autónomas en las mismas condiciones que hemos visto para el Estado. Los tributos cedidos por el Estado suponen, aproximadamente, el 50% de la financiación autonómica, mientras los tributos propios no llegan a representar un 1%.

Centrándonos en los tributos cuya gestión corresponde íntegramente a las Comunidades Autónomas, los más relevantes son el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

La principal figura es el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que grava la renta generada por la aceptación de una herencia o donación. Su recaudación ha aumentado un 74,24% desde el inicio de la crisis en el año 2007. Este aumento se debe a que algunas Comunidades han decidido recuperar el impuesto o subir los tipos, como Aragón, Murcia, Castilla y León, País Vasco, Navarra o Canarias.

En cambio, la otra gran figura impositiva de las Comunidades Autónomas, el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ha sufrido un gran descenso. Este impuesto grava el tráfico civil de bienes, incluidas las segundas y posteriores entregas de viviendas (es decir, la adquisición de vivienda de segunda mano), por lo que su recaudación se vio directamente afectada por la caída del sector inmobiliario. El ITPAJD, que representaba un 13,05% de los recursos totales de las Comunidades Autónomas en 2006 (un 11,36% en 2007) ha sufrido un descenso del 64,36%, pasando de los 16.445.888 miles de € ingresados en 2007 a 5.860.845 en 2011.

La recaudación por las tasas sobre el juego ha descendido también 635 millones de €. Mayor ha sido el descenso del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, que grava la matriculación de vehículos, embarcaciones, buques, aviones y demás aeronaves, pasó de unos ingresos de 2.052 millones de € a 685, un descenso de 1.367 millones. Mientras, el otro Impuesto Especial cedido por completo a las Comunidades Autónomas, el Impuesto sobre la Electricidad, ha aumentado su recaudación, debido al aumento del precio y a los ajustes en la tarifa eléctrica, ya que el consumo apenas ha descendido.

Los ingresos por la recaudación del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, que dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno en los últimos años ha pasado a integrarse dentro del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, habían descendido también 495 millones de € desde 2007 hasta 2010.

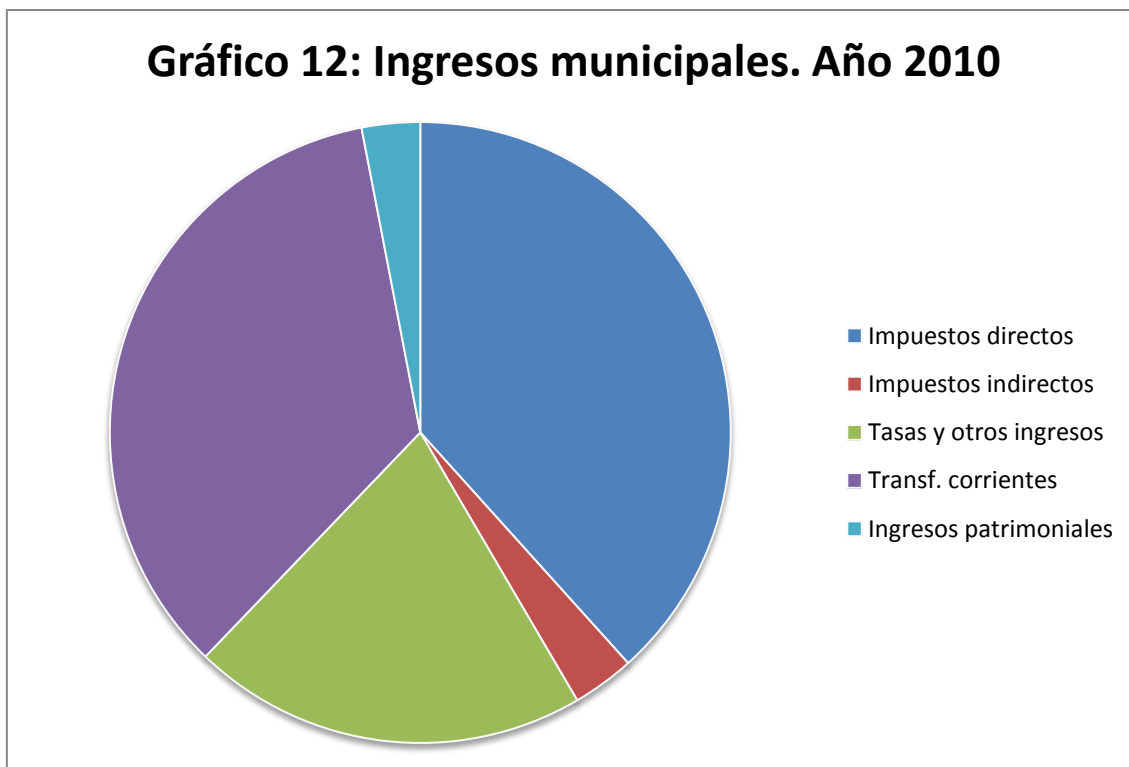
El resto de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas están formados por los tributos propios. En el caso de Galicia, contamos con cinco figuras:

- **Impuesto sobre la contaminación atmosférica**, que grava la emisión a la atmosfera de compuestos oxigenados de azufre o nitrógeno. Actualmente, su importancia es escasa, ya que solo supone el 0,06% de los ingresos tributarios gallegos.
- **Tributación autonómica sobre el juego**. Comprende el Impuesto sobre el juego del bingo, que grava la participación en el bingo en locales autorizados, y la Recarga sobre la Tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatoria. Aunque su importancia también es escasa, su recaudación ha descendido en 1,2 millones de € desde el año 2007.
- **Impuesto sobre el daño ambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua encorada**, cuando se altere o modifique substancialmente los valores naturales de los ríos y el caudal y velocidad de el agua, creado en el año 2008 (tras el inicio de la crisis) con el objetivo de preservar el patrimonio fluvial.
- **Canon eólico**, tributo que regula el aprovechamiento eólico en Galicia, creado en 2009, por lo que solo tenemos los datos acerca de su recaudación en 2010: 22,6 millones de €, un 0,67% del total de los ingresos tributarios en Galicia en este año.
- **Canon de saneamiento**, que grava la producción de vertederos de aguas y productos residuales. Es el tributo propio más importante, aportando unos ingresos de 33,7 millones de € en el 2010 (lo mismo que lo recaudado en 2008), un 1% de los ingresos tributarios totales.

5.5. Evolución tributos locales

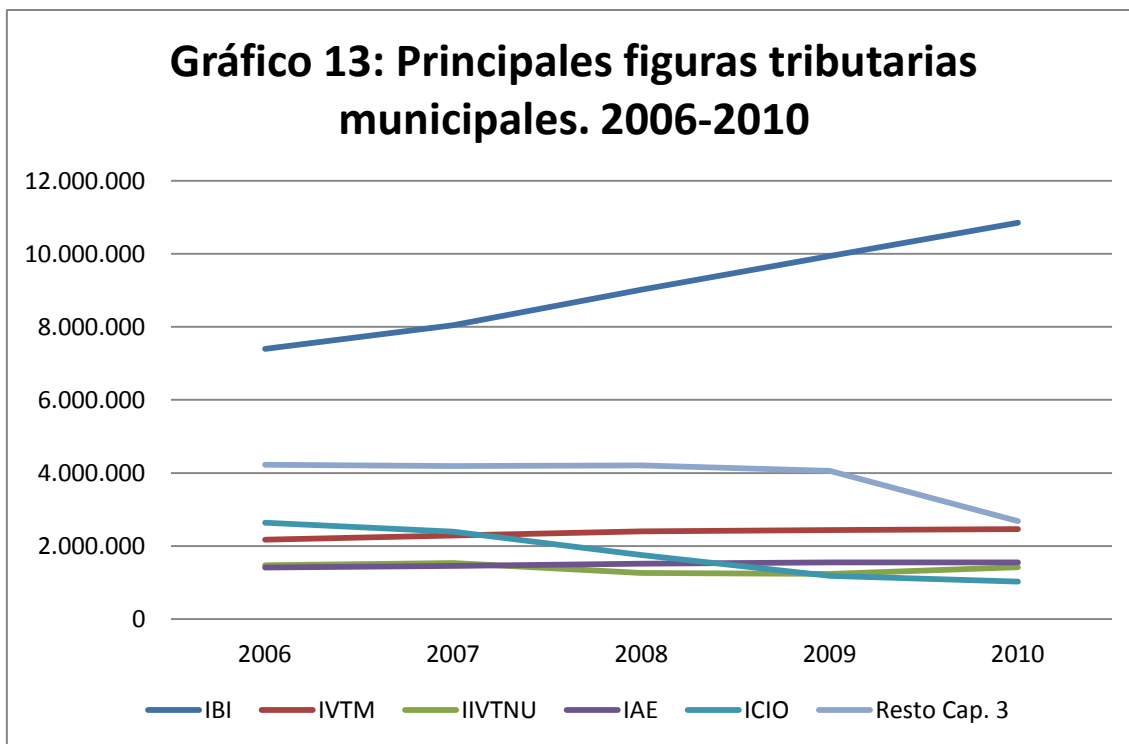
En los municipios, para el año 2010 (el último del que se disponen datos), y tal como vemos en el gráfico 12, los ingresos más relevantes son los impuestos directos (representando el IBI el 59,72% del total de los ingresos impositivos), seguidos de las transferencias corrientes, que provienen principalmente de la Administración General del Estado.

Gráfico 12: Ingresos municipales. Año 2010



Fuente: Haciendas Locales (Ministerio de Economía y Hacienda) en cifras y elaboración propia

Gran parte de los ingresos tributarios municipales están asociados a la actividad urbanística, de ahí que de las principales figuras impositivas, descienden su recaudación los dos impuestos relacionados con el sector inmobiliario: el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (que grava cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la correspondiente licencia de obras); principalmente este último, cuya recaudación cae 1.366 millones de € en tres años. Otro descenso importante lo sufren las contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamientos urbanísticos, recargos y multas y otros conceptos (resto capítulo 3), con una caída de 1.510 millones de € de 2007 a 2010. Estos descensos se ven, en parte, compensados por el aumento de la recaudación del IBI que, al gravar la propiedad de los inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, así como la titularidad de un derecho real sobre dichos inmuebles, se ha visto beneficiado por el aumento de parque de viviendas.



Fuente: Haciendas Locales en cifras (Ministerio de Economía y Hacienda) y elaboración propia

6. La respuesta del Estado frente a la crisis

6.1. Primeras reacciones

Con el inicio de la crisis, los gobiernos optaron por realizar impulsos fiscales y monetarios y proporcionar liquidez a los bancos para evitar así sus efectos. En España, las primeras reacciones adoptadas por el Gobierno iban encaminadas a incentivar la economía y reducir los efectos de la caída de la actividad, mediante inyecciones de renta y liquidez, adoptando un conjunto de medidas durante los años 2008 y 2009. Estas medidas incrementaron el gasto de la Administración Pública (recordemos que el aumento del gasto de las Administraciones Públicas siguió aumentando hasta el año 2010, compensado así el descenso del gasto de los hogares) y provocaron la disminución de los ingresos del sector público, uniéndose a los efectos de la reforma fiscal de 2007, con la que se estableció una reducción del tipo efectivo de tributación del IRPF y del IS.

Así, en el año 2008 se había establecido en el IRPF una nueva deducción por nacimiento o adopción, la deflactación de la tarifa, la actualización de los mínimos personales y familiares y de la reducción por trabajo y para los trabajadores autónomos dependientes. En total, en este año se destinaron 8.620 millones de € a

políticas fiscales sobre la renta de las familias. Una cantidad similar (8.120 millones de €) es la estimada por el impacto de las medidas de estímulo fiscal en el IS. En el 2008 se suprime también el Impuesto sobre el Patrimonio, con una bonificación del 100%, sin eliminar el impuesto. En total 16.740 millones de €, un 1,54% del PIB, el 61,79% del descenso de los ingresos tributarios en ese año.

El impacto de estas mismas medidas en el año 2009, así como la introducción de otras nuevas (como la deducción por alquiler de vivienda habitual en el IRPF o el aumento de la deducción por reinversión de plusvalías en el IS) se cifra en 4.645 millones de €, 6.445 si tenemos en cuenta la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

Del aumento de déficit producido entre 2007 y 2009, 3,3 puntos del PIB se deben al impacto de estas medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis (Banco de España, 2010.)

6.2. Consolidación fiscal

El deterioro de las finanzas públicas refleja la intensa reacción de las políticas económicas, a través de planes fiscales y medidas de apoyo al sistema financiero, aunque también, de modo creciente, la severa caída de la actividad económica y financiera (Alberola, E. y Gutiérrez, F., 2009): las medidas adoptadas, unidas a los efectos de la crisis en los ingresos públicos, habían provocado el aumento del déficit y de la deuda pública.

Este déficit proviene de desajustes entre los ingresos y los gastos del Estado y de los desequilibrios de la economía española: en el periodo de crecimiento económico se generó una expansión del gasto corriente y del gasto estructural financiada con ingresos cíclicos. Gran parte de los ingresos públicos de la época de crecimiento provenían del sector de la construcción, por lo que la recuperación económica no produciría una corrección del déficit. No nos encontramos ante déficit cíclico, por lo que en 2010 se inicia un plan de ajuste fiscal con la intención de mejorar las finanzas públicas.

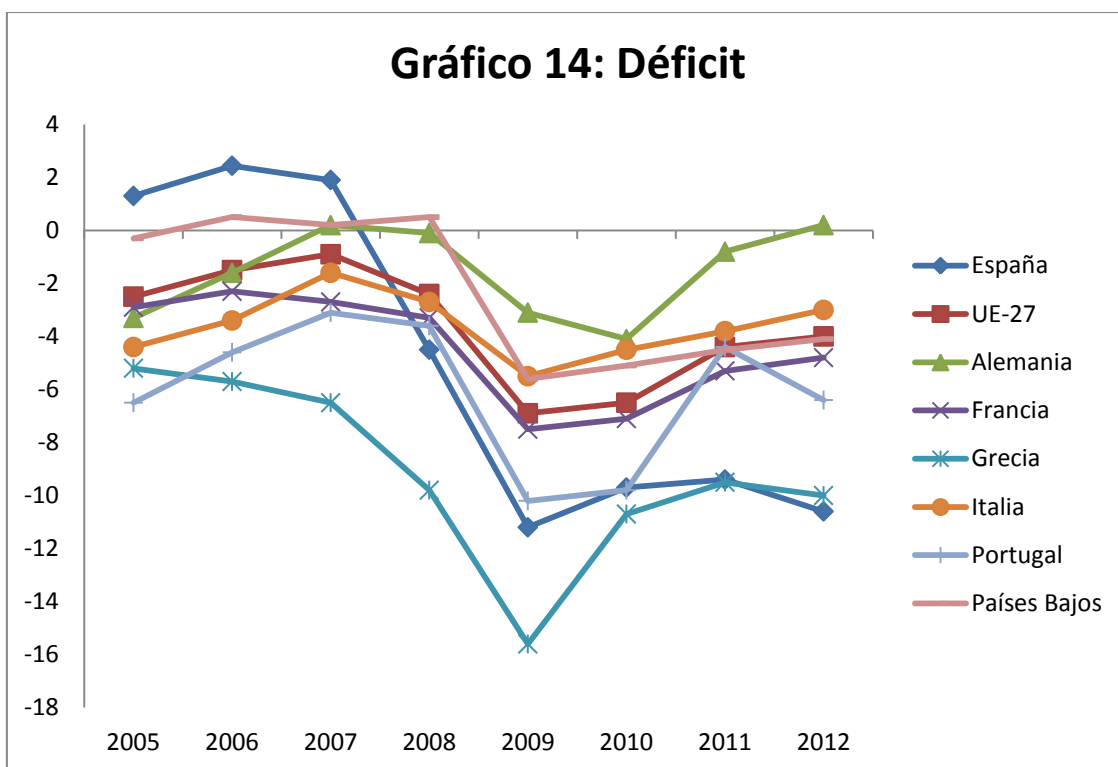
El Gobierno decide corregir el déficit estructural a través de acciones tanto por el lado de los ingresos públicos como por el lado de los gastos. Se busca un aumento de los ingresos mediante la retirada progresiva de las medidas para estimular la economía y la adopción de nuevas medidas impositivas para incrementar la recaudación; y reducir los gastos, mediante medidas de austeridad y recortes. Es decir, se inicia un proceso

de consolidación fiscal para mejorar las finanzas públicas. Para ello, como ya vimos, se incide sobre los impuestos directos (IRPF e IS), con la supresión de reducciones, la bajada de los salarios públicos o la subida de algunos tipos; y sobre los impuestos indirectos, con el aumento de los tipos de gravamen del IVA y de algunos Impuestos Especiales (el Impuesto sobre las Labores del Tabaco o el Impuesto sobre Hidrocarburos). Además, se recupera el Impuesto sobre el Patrimonio.

6.3. El papel de la UE

Las medidas adoptadas en torno a la consolidación fiscal vienen obligadas, además, por la crisis de deuda y por los compromisos que España adquirió con la Unión Europea, estableciendo límites de déficit que la Administración Pública debe cumplir.

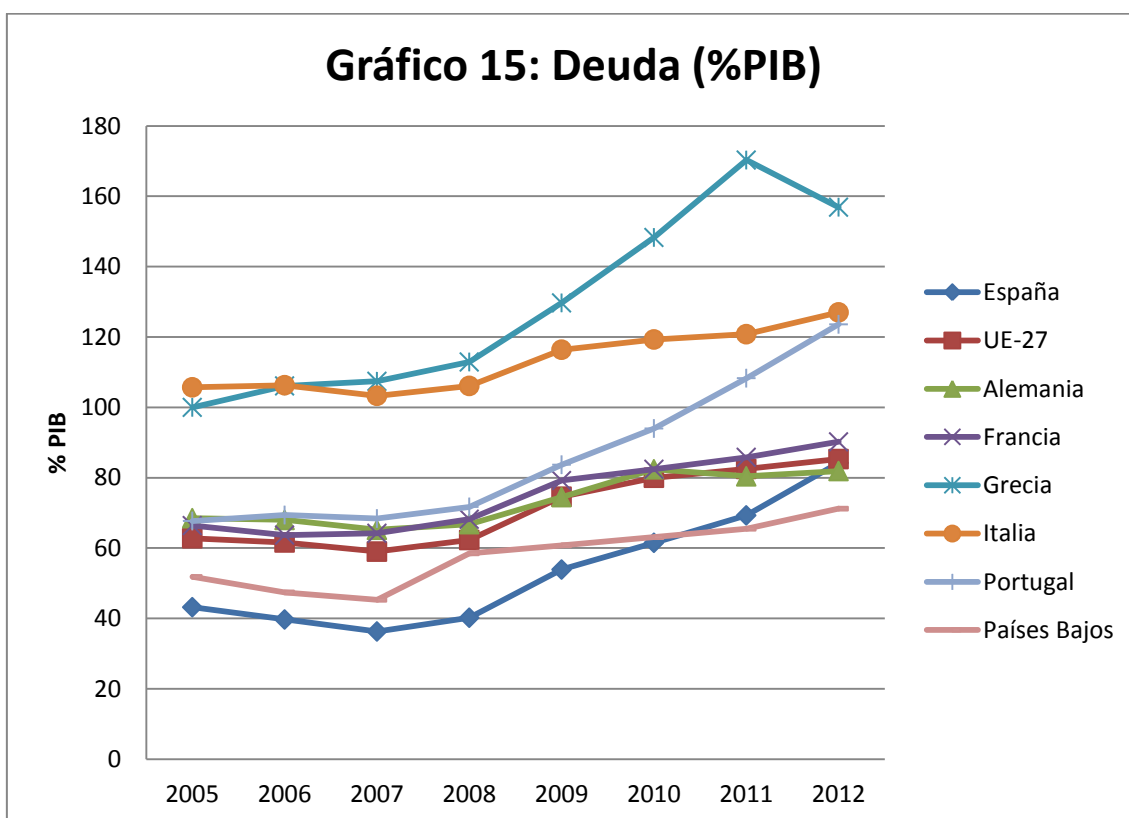
Así, en cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Unión Europea, España inicia el proceso de consolidación fiscal. Los objetivos de reducción de déficit, fijados por el Consejo Europeo en Diciembre de 2009 en la *Recomendación de Déficit Excesivo*, y asimilados por el Gobierno en el *Plan de Estabilidad 2012-2015* eran del 6%, 4,4%, 3%, 2,2% y 1,1% para 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 respectivamente. Intentar cumplir con estos objetivos nos ha llevado a los presupuestos austeros a los que nos estamos enfrentando.



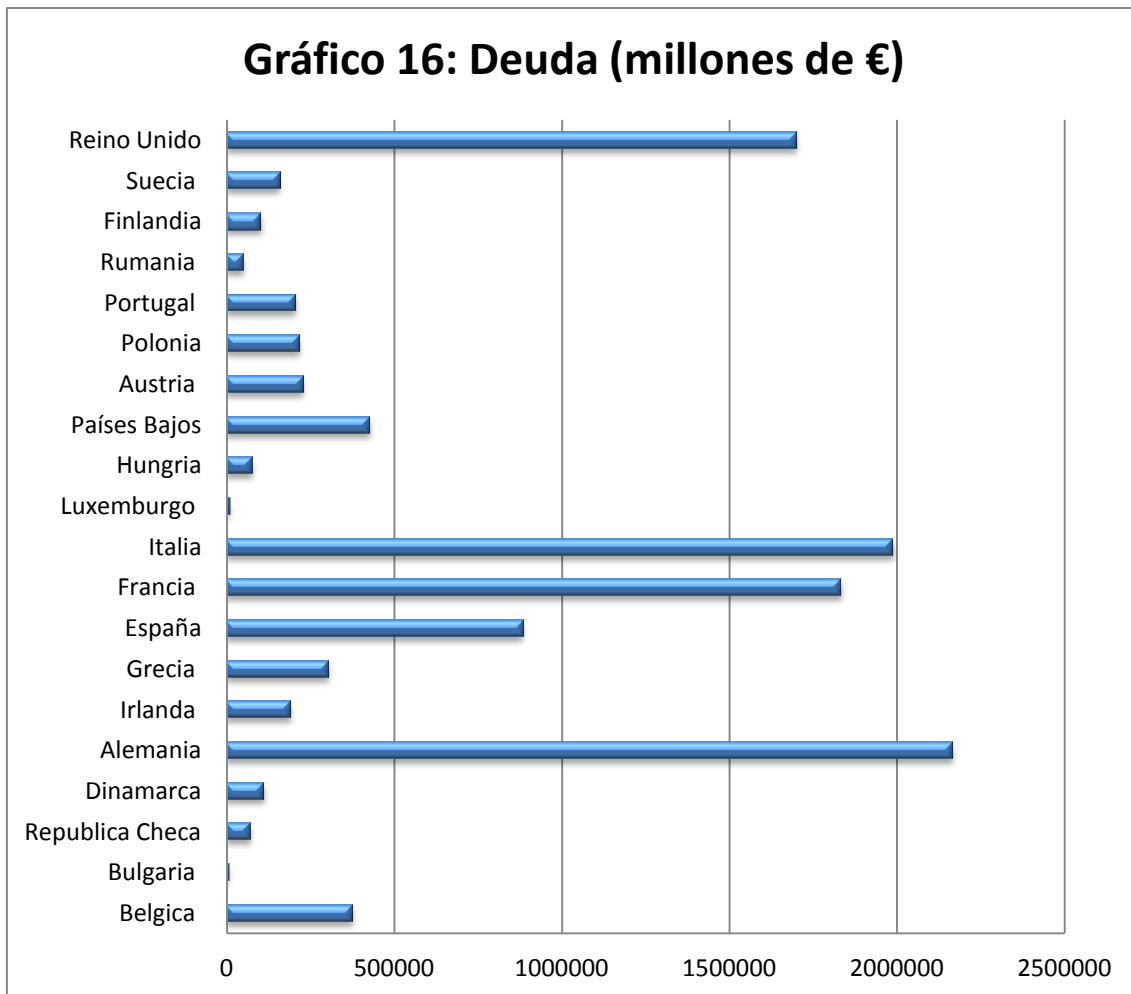
Fuente: Eurostat y elaboración propia

Como vemos en el gráfico 14, España ha incurrido en un gran déficit estos últimos años como consecuencia de la crisis económica, llegando a ser mayor que el de Grecia (país que ya tuvo que ser recatado por la Unión Europea) en el año 2012. Es el país que más ha notado los efectos de la crisis en sus cuentas públicas, pasando de un superávit del 1,9% a un déficit del 10,60% del PIB. Este déficit ha llevado a doblar la deuda pública de España en los últimos años.

Pero si nos fijamos en la relación entre la deuda y el PIB, ratio que sirve de indicador de la viabilidad económica y financiera de un país; España, con un 84,2% del PIB, (aunque muestra una tendencia de crecimiento en los último años por los déficits producidos, ya que en el 2007 era del 36,3%) se encuentra, tal y como se observa en el grafico 15, en una zona similar a Alemania (81,9%), Francia (90,2%), Países Bajos (71,2%) o la media de los 27 países que forman la Unión Europea (85,3%), situándose muy por debajo de países como Grecia, Italia o Portugal, que superan el 120%.



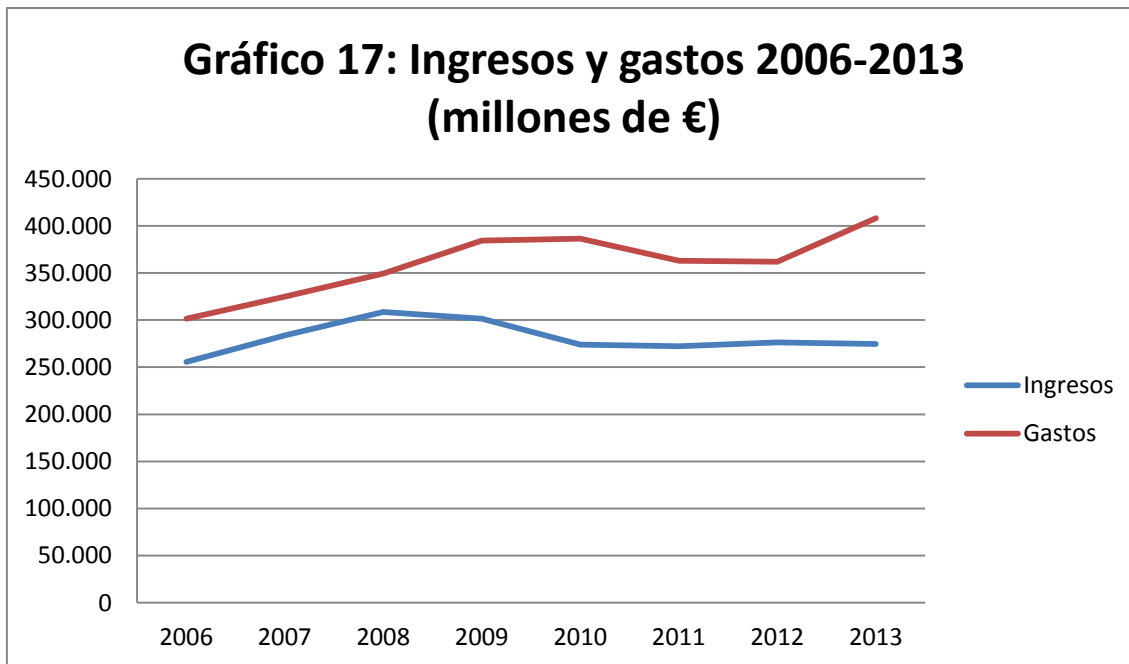
Fuente: Eurostat y elaboración propia



Fuente: Eurostat y elaboración propia

Pese a todo esto, España ha sido víctima de continuos ataques y presiones, que hicieron que nuestra prima de riesgo alcanzase cifras históricas, endureciendo las condiciones de financiación del Estado, y provocando la necesidad de tomar más medidas para proporcionar confianza a los mercados. Estos ataques están fundados en la acumulación de déficits y en el aumento de la deuda, que hacen dudar a los mercados acerca de la posibilidad de incumplimiento de España con sus obligaciones.

Aunque, como vemos en el gráfico 17, el problema del déficit parece estar más por el lado de los gastos públicos que por el de los ingresos. En el año 2006, antes de la crisis económica, año en el que España reflejó superávit público, los Presupuestos Generales del Estado estimaban que los ingresos totales del conjunto de las Administraciones Públicas fueran un 7,31% inferiores que para el año en curso, mientras que los gastos son un 35,34% mayores este año, algo más de 100.000 millones de €; a pesar de todos los recortes sufridos.



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

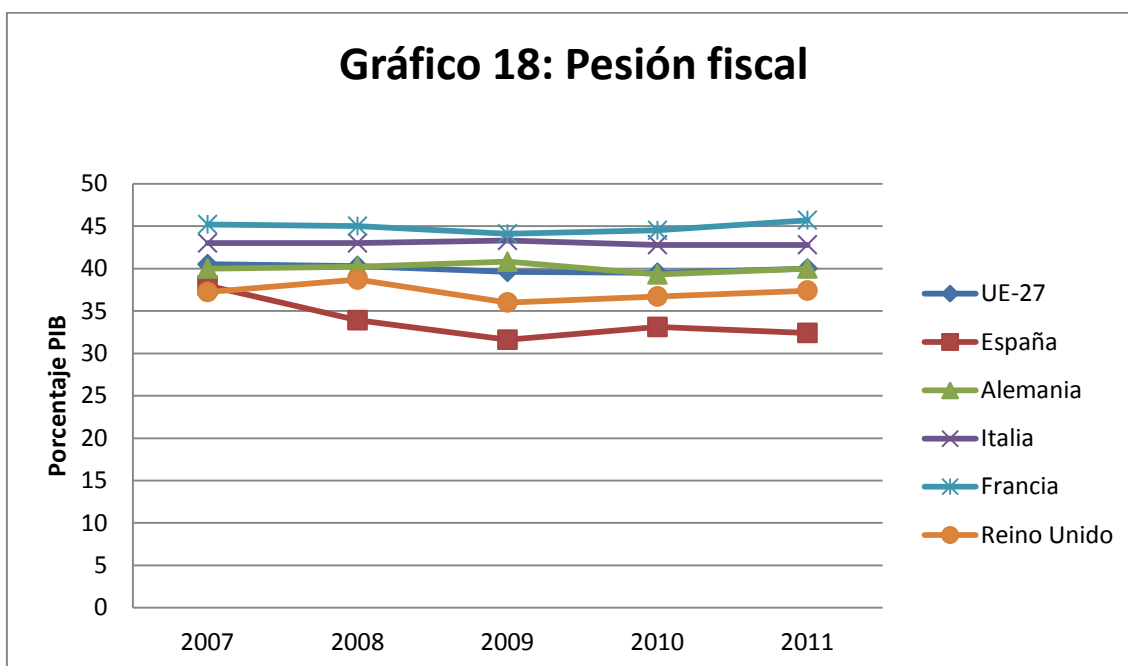
El *Six-pack* es un paquete de medidas aprobadas por la Unión Europea, formado por cinco Reglamentos y una Directiva; con el objetivo de luchar contra la deuda de los estados miembros y establecer reglas fiscales comunes, y que culminan con la aprobación del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*. Los países firmantes se comprometen con la estabilidad de las cuentas públicas, manteniendo una situación de equilibrio o con superávit y se establece una regla que limita el crecimiento del gasto público y la posibilidad de aplicar sanciones automáticas para quienes no respeten los parámetros establecidos.

Como consecuencia de estas medidas, en España se lleva a cabo la segunda reforma en la Constitución Española, introduciéndose el artículo 135, que limita el déficit público estructural (“Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”) y la deuda pública (“El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”).

El contenido de este artículo se desarrolla en la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*. En esta Ley se define la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit, entendiendo por tal cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, excepto el Estado y las Comunidades Autónomas, que podrán presentar déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria. Además, se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el 60% del PIB, y se regula el destino del superávit: la reducción del endeudamiento.

Por último, algunos economistas como Roberto Centeno o Juan Carlos Barba defienden que el PIB español no responde a la realidad de nuestro país. Si en los años anteriores a la crisis el PIB de España llegó a doblarse, tras más de cinco años de crisis tan solo ha sufrido un leve descenso (un 3,6%), mientras en otros países con tasas de paro similar como Grecia o Italia la caída del PIB fue mayor (un 20,1 y un 6,9%, respectivamente) y con tasas de paro inferiores.

Esto desmontaría uno de los motivos argumentados por nuestros gobernantes para llevar a cabo las distintas subidas de impuestos efectuadas: la reducida presión fiscal de España en comparación con otros países de la Unión Europea.



Fuente: Eurostat y elaboración propia

Es decir, si realmente el PIB español es más reducido de lo que reflejan los datos, la presión fiscal (es decir, los ingresos impositivos en porcentaje PIB) sería, en contra, más elevada, pasando a situarse a nivel de la media europea.

6.4. Continuación del proceso de consolidación fiscal

En el 2011, las acciones del Gobierno continúan en la senda de la consolidación fiscal iniciado en los años anteriores. Pero aún así, el déficit de España en este año fue del 8,5% del PIB, mientras que el objetivo marcado era un 6%. Es decir, se produjo una desviación del 2,5% del PIB, lo equivalente a 26.238 millones de €. El impacto de las medidas adoptadas, estimado en 7.853 millones de €, no contrarrestó la caída de ingresos derivado del descenso de la actividad.

Aunque una gran parte de esta desviación es atribuible a las Administraciones Territoriales, el Gobierno se ha visto obligado a adoptar nuevas medidas. Además, como consecuencia de una evolución de la economía peor de la estimada, se han revisado los objetivos de déficit público en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015*, ampliando el objetivo para 2012, que en un principio era del 4,4%, hasta el 5,3% del PIB.

En este contexto, en 2012 el proceso de consolidación se intensifica con dos grandes grupos de medidas: las adoptadas, con carácter de urgencia, en el *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, entre las que destaca el gravamen complementario a la cuota íntegra del IRPF y un grupo de medidas adoptadas con la intención de reducir el fraude fiscal.

El Gobierno se vio presionado para tomar más medidas y seguir en la línea de la consolidación fiscal, con un recorte de gasto sin precedentes (congelación de la oferta de empleo público y del sueldo de los funcionarios, medidas de racionalización del gasto sanitario y farmacéutico, reducción de la prestación por desempleo a partir del séptimo mes, etc.) y medidas fiscales para incrementar los ingresos impositivos, a pesar de que el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (ECOFIN) revisara también los objetivos de déficit excesivo, retrasando hasta 2014 la consecución de un déficit público del 3%. Tras el *Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público*, llega el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio*; con los que se suprime la paga extra de Diciembre de los empleados públicos, se incrementan

de nuevo los tipos del IVA, se limitan las deducciones del Impuesto sobre Sociedades o se modifica el Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

Pero de nuevo, a pesar de las reformas realizadas, se incumplió el objetivo inicial, llegando incluso a doblarlo, con un déficit en 2012 del 10,60% del PIB. Los nuevos objetivos de déficit público para 2013 y 2014 eran del 4,5 y 2,8%, es decir, España debería lograr, en el actual contexto económico, reducir en dos años su déficit en más de 7 puntos del PIB. Estos objetivos fueron revisados por la Unión Europea otra vez a mediados del año 2013, exigiendo la continuación de las reformas. Los objetivos pasan a ser del 6,5%, 5,8%, 4,2% y 2,8% en 2013, 2014, 2015 y 2016, respectivamente, por lo que en los próximos años seguiremos enfrentándonos a unos presupuestos con el único objetivo de la corrección del déficit.

Resumiendo, se ha optado por una política económica más cercana a los economistas clásicos, que defienden la mínima intervención del Estado mediante presupuestos equilibrados, limitando el gasto público; y se ha dejado de lado el keynesianismo, que defiende el déficit público en determinadas situaciones (por ejemplo, ante una crisis económica como la actual) y se preocupa de que el presupuesto sea equilibrado a lo largo del ciclo y no anualmente, ya que el efecto positivo del gasto público es mayor que el efecto negativo de los impuestos gracias al multiplicador fiscal. Para Keynes, la intervención del Estado mediante el incremento del gasto público aumentaría la demanda y la renta de las familias.

En mi opinión, es precisamente esta política económica, manifestada a través del neoliberalismo, uno de los factores que nos ha llevado a esta crisis, con la utilización del endeudamiento para mantener el consumo de las familias y la demanda; mientras que en el keynesianismo se recurriría a políticas redistributivas para transferir recursos de las rentas elevadas a las rentas inferiores y así mantener el consumo, lo que estabilizaría la actividad económica.

7. El fraude fiscal

La lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida es uno de los objetivos perseguidos por el Gobierno, como muestran algunas de las medidas adoptadas. Estas medidas le permiten al Estado obtener ingresos complementarios, mediante el cobro de impuestos que de otra forma serían evadidos.

Además, en situaciones de crisis como la actual, se produce un incremento del fraude fiscal y un incumplimiento de las obligaciones tributarias en general, con el impago de las deudas tributarias, dejando de declarar una parte de los ingresos y trasladando actividades económicas a la economía sumergida.

Numerosos estudios cifran la economía sumergida en España (el conjunto de actividades ocultadas conscientemente para evadir impuestos o porque son consideradas ilegales) en tasas en torno al 20% del PIB². El Sindicato de Técnicos del ministerio de Hacienda (GESTHA) afirma que, reduciendo en diez puntos la tasa de economía sumergida, hasta el nivel medio de la UE-15 (del 23 al 13% del PIB), se obtendrían de 38.577 millones de € adicionales cada año, casi cuatro veces más que con una subida de dos puntos en el IVA (GESTHA, 2012).

Podemos observar la evasión fiscal en las principales figuras impositivas: en el IRPF el importe medio declarado por rendimientos del trabajo asalariado es superior al de los empresarios individuales que declaran sus rendimientos de actividades económicas, es decir, los trabajadores por cuenta ajena obtienen rentas superiores que los empresarios de los que perciben su salario (GESTHA, 2009); en el Impuesto sobre Sociedades, el tipo impositivo efectivo es inferior que el tipo nominal, especialmente para las grandes empresas (que son las que más defraudan) que para las PYMES, en parte beneficiadas por un mayor aprovechamiento de las deducciones existentes gracias a que pueden contar con un mejor asesoramiento, además de la utilización fraudulenta de las SICAV, con un tipo del 1% sobre los beneficios; y en el IVA, de cada 100 € gastados, solo 10,10 van a parar al Estado mediante este impuesto.

En estas circunstancias, el Gobierno aprueba un programa extraordinario en el *Real Decreto-ley 12/2012*, con el objetivo de que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, regularizaran su situación tributaria antes del 30 de noviembre de 2012, declarando aquellos bienes o derechos ocultos, con la presentación de una declaración tributaria especial y con un gravamen 10% sobre el valor de los bienes o derechos declarados. Se estima que esta medida supondrá un incremento de ingresos próximo a los 2.500 millones de euros.

Se han intensificado las medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, con un endurecimiento en el tratamiento en el Código Penal de los casos más graves de delito

² La consultora i2 Integrity lo sitúa en el 23%, la Fundación de las Cajas de Ahorro en el 17%, Visa Europe en un 19%, el Círculo de Empresarios en el 25%, etc.

fiscal, pendientes de debate y aprobación por el Parlamento. Los ingresos relacionados con actuaciones de control llevadas a cabo por la Agencia Tributaria (AEAT) han aumentado casi un 40% de 2009 a 2011, lo que supone 2.138 millones de € más para las arcas del Estado.

Además, se han tomado otras medidas, como la limitación del pago en efectivo a cantidades inferiores a 2.500€, reforzamiento del cobro tributario, prohibición de disponer de inmuebles situados en sociedades o el endurecimiento de las sanciones por resistencia a la inspección.

8. Conclusiones

La actual crisis económica ha afectado a las finanzas del sector público. La caída de todas las magnitudes sujetas a gravamen por los impuestos (la renta, el consumo o los beneficios de las empresas) ha supuesto un descenso de los ingresos del Estado. Así, tras un superávit del 1,90% alcanzado en 2007 (en parte, gracias a los ingresos tributarios asociados al sector inmobiliario) hemos pasado a un déficit público del 10,60% en el año 2012, llegando casi a duplicar nuestra deuda. Además, el aumento del endeudamiento ha derivado en un incremento del gasto destinado a financiar nuestra deuda pública. En este contexto, tras el fracaso de las medidas adoptadas en los primeros meses de crisis económica con el objetivo de reactivar la economía, España inicia un proceso de consolidación fiscal.

El inicio del proceso de consolidación fiscal viene determinado también por la incursión de España en 2009 en el *Procedimiento de Déficit Excesivo* de la UE que, con la intención de reducir el déficit y conseguir la estabilidad presupuestaria de los estados miembros, ha fijado los “deberes” para España. La crisis de deuda ha contribuido a un empeoramiento de la situación, por lo que las medidas adoptadas han ido incrementando su gravedad a fin de proporcionar confianza a los mercados.

Este proceso se caracteriza por el recorte del gasto público y por la adopción de medidas tendentes a conseguir un incremento de los ingresos mediante modificaciones impositivas, y sus consecuencias no son ajenas a ningún ciudadano en una situación de crisis que, por sí sola, ha tenido consecuencias desastrosas en la población española. Así, por el lado de los ingresos, hemos podido ver subidas del IVA por dos veces ya, así como de algunos Impuestos Especiales (el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos o el Impuesto sobre la Electricidad), la recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio, un mayor

gravamen de las rentas sujetas al IRPF, reducción de las deducciones tanto el IRPF como en el IS, etc. Por el lado de los gastos, las medidas adoptadas son aún más evidentes, ya que a diario nos llegan noticias relacionadas con los recortes producidos en las Administraciones Públicas: disminución de los salarios de los empleados públicos, recorte del gasto sanitario y educativo, privatización de empresas públicas, descenso de la prestación por desempleo a partir del sexto mes, caída de la inversión, congelación de la oferta de empleo público o la adopción de reformas “que tienden a repercutir en el usuario parte del coste de los servicios públicos” (Actualización del Programa de Estabilidad 2012 – 2015).

Tal y como se reconoce en la Ley General Tributaria, los tributos no solo tienen el objetivo de obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento del estado, sino que también se utilizan para alcanzar otros fines diferentes a los recaudatorios, utilizándose como instrumentos de política económica y social y para atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución. Los principios que configuran el sistema tributario español, como los de igualdad, capacidad económica o progresividad; hacen pensar que, ante una situación de crisis económica como la que estamos sufriendo, el sistema debería responder ayudando a los más desfavorecidos y provocando que los que más riqueza posean, sean los que más contribuyan a superar la situación.

Como ya hemos visto, la mayor parte de la riqueza mundial se concentra en unas pocas manos, recibiendo la cuarta parte de los ingresos mundiales tan solo el 1% de la población. Los impuestos y los servicios sociales son unos de los instrumentos de los que ayudan a reequilibrar estas diferencias.

Pero el camino por el que ha optado España y la Unión Europea (con Alemania al frente) es otro, que nos está llevado a la reducción del estado de bienestar: en lugar de luchar contra la crisis ayudando a los más desfavorecidos y reducir la desigualdad, se han producido recortes en áreas como la sanidad, la educación, la cobertura por desempleo, se ha congelado el salario mínimo, las pensiones, los sueldos públicos, etc.

Y no está claro que la consolidación fiscal nos lleve a la recuperación económica: los efectos de las medidas adoptadas dependen del multiplicador fiscal, que mide los efectos de la política fiscal adoptada sobre el PIB. Si es muy elevado, los efectos positivos en las finanzas públicas de la consolidación fiscal pueden ser inferiores a los efectos negativos. Y este multiplicador varía en función de las características de cada

país: la apertura externa, la política monetaria, la situación de las cuentas públicas, el endeudamiento privado, la disponibilidad de crédito bancario o el endeudamiento externo. Por lo tanto, la estrategia dictada por la Unión Europea puede ser válida para unos países y perjudicial para otros. De hecho, un estudio de Blanchard y Leigh para el FMI sobre este multiplicador sugiere que la política de austeridad fiscal que están llevando algunos países deba detenerse y revisarse profundamente (Javier Andrés y Rafael Doménech).

Solo mediante el crecimiento económico y la creación de empleo se conseguirá un aumento sostenido de los ingresos públicos. Pero los compromisos adquiridos con la Unión Europea han provocado los presupuestos austeros de los últimos años de en la línea de la consolidación fiscal. El objetivo prioritario es la reducción del déficit, desplazando a los objetivos de crecimiento. Por otro lado, se ha llevado a cabo una reforma laboral, que ha provocado la pérdida de derechos por parte de los trabajadores y que no ha producido efecto, ya que la destrucción de empleo ha continuado, aumentando la tasa de paro de nuevo hasta niveles record. Además se ha recortado también la partida de gasto destinada a las políticas de empleo o innovación e investigación.

En definitiva, la caída en la actividad supuso un importante descenso de los ingresos impositivos (gracias, en parte, a la desaparición de los ingresos cíclicos asociados al dinamismo del sector inmobiliario en los años anteriores a la crisis y que fueron considerados como estructurales), poniendo de relieve el mal estado de las cuentas del sector público español. El descenso de los ingresos se materializó en un elevado déficit público y en el aumento de nuestra deuda. La política fiscal y presupuestaria ha quedado en manos de la Unión Europea, con la correspondiente cesión de soberanía producida con la reforma constitucional, que limita el déficit y la deuda de nuestro país a lo establecido por la UE. El Gobierno se ha visto obligado a la adopción de numerosas reformas, por lo que la repercusión de la crisis en la población se ha agravado, con subidas de impuestos y recortes de gastos en aspectos básicos como la sanidad o la educación.

Y pese a todo, los ingresos todavía no han recuperado su nivel anterior a la crisis. Los ingresos tributarios han caído 32.109 millones de € desde su inicio, un 16,3% menos que en el año 2007, lo equivalente a 3,13 puntos del PIB, a pesar de todas las medidas adoptadas. El déficit público sigue siendo muy elevado y la salida de la crisis parece estar aún muy lejos.

Bibliografía:

- Alberola, Enrique y Gutiérrez del Arroyo, Fernando (2009). *Crisis económica y financiera, respuestas de política y su impacto sobre las finanzas publicas. Una perspectiva global*. Boletín económico, Mayo de 2009. Banco de España.
- Agencia Tributaria. *Informe anual de recaudación tributaria*. Año 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
- Andrés, Javier y Doménech, Rafael. *Ajustes fiscales y crecimiento económico en Europa*. (extraído de <http://nadaesgratis.es/>).
- Banco de España. *Perspectivas fiscales en España tras la crisis*. Informe Anual 2010.
- Barba, Juan Carlos. *Más dudas sobre la fiabilidad del PIB español*.
- Chico de la Cámara, Pablo y otros (2009): *La crisis económica y su incidencia en el sistema tributario*. Aranzadi.
- *Costes fiscales asociados a la adquisición, uso y alquiler de viviendas*. Registro de economistas asesores fiscales.
- Comisiones Obreras. *Evolución del sistema tributario en España. Propuestas en materia de política fiscal. Cuadernos de información sindical*.
- Conesa, Juan C., Díaz-Giménez, Javier y Díaz, Julián. *La subida del impuesto sobre el valor añadido en España: demasiado cara y demasiado pronto*.
- de la Rica, Sara (2012): *La crisis Económica Actual: Origen, situación actual y retos para el futuro*. Universidad del País Vasco (UPV-EHU), FEDEA.
- Fernández-Sánchez, José Luis y Sastre, Teresa (2011): *El ajuste del consumo duradero y no duradero en España durante la crisis económica*. Boletín económico. Banco de España.
- García-Vaquero, Víctor y Casado, Juan Carlos (2011): *El mercado español de deuda del estado: desarrollos desde el inicio de la crisis*. Boletín económico, Septiembre de 2011. Banco de España.
- GESTHA, 2012. *Sí hay alternativas. Gestha propone medidas para ingresar 63.800 millones anuales*. GESTHA.
- GESTHA, 2009. *Reducción de ingresos tributarios y aumento del déficit público en el contexto de la crisis económica actual: hacia un nuevo modelo de gestión tributaria*. GESTHA.
- Gobierno de España. *Actualización del Programa de Estabilidad 2012 – 2015*.
- Gobierno de España. *Presupuestos Generales del Estado. Informe económico financiero*. Año 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

- Gobierno de España. *Presupuestos Generales del Estado. Memoria de beneficios fiscales*. Año 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.
- Ley General Tributaria.
- Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Año 2007, 2008, 2009 y 2010.
- Menendez Moreno, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*. Lex Nova.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Haciendas Locales en cifras*. Años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.
- Mochón, Francisco (2009): *Economía. Teoría Y Política*. Ed. Mcgraw Hill, 6ªed.
- Naredo, José Manuel (2010). *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*.
- Observatorio Metropolitano (2011): *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década*. Traficantes de Sueños.
- Oficina Internacional del Trabajo (2013): *Tendencias mundiales del empleo juvenil. Una generación en peligro. Resumen ejecutivo*.
- Rallo, Juan Ramón. *Los precios de la vivienda y la burbuja inmobiliaria en España. (1985-2007)*. Instituto Juan de Mariana.
- Saavedra y Josep Pijoan-Mas. *La Crisis de la Economía Española. Análisis Económico de la Gran Recesión*. FEDEA monografías.
- Tiana, Miguel (2012): *El impacto de la crisis económica sobre la industria española*. Boletín económico. Banco de España.
- www.ine.es
- www.datosmacro.com/
- http://educativa.catedu.es/44700165/aula/archivos/repositorio//1000/1047/html/3_los_ingresos_publicos.html