

Francisco
de la Torre

¿Hacienda somos todos?

Impuestos y fraude
en España



DEBATE

¿Hacienda somos todos?

Impuestos y fraude en España

FRANCISCO DE LA TORRE DÍAZ

www.megustaleerebooks.com

A mi mujer, María José, que siempre me ha apoyado en todos los proyectos que he emprendido, y a mis hijos Fran y Álvaro, a los que les he robado el tiempo para escribir este libro; espero que haya merecido la pena.

A todos los que se han equivocado honestamente en la gestión de esta crisis, y especialmente a aquellos a los que la crisis les ha arrebatado sus bienes, sus esperanzas o sus sueños.

Agradecimientos

A mis padres, por la enorme fe que pusieron siempre en la educación de sus hijos. Este libro es sólo uno de sus frutos.

A Fernando y María del Carmen Díaz Navarro, los dos primeros lectores del libro, por sus valiosas sugerencias.

A los muchos compañeros, inspectores, técnicos y demás personal de la Agencia Tributaria, de los que tanto he aprendido y que todas las mañanas cumplen con su obligación por complicada y dura que resulte. Especialmente se lo agradezco a los técnicos de mi equipo, María Paz Colmenarejo García y José Ignacio Martínez Castro, excelentes profesionales y que siempre me han facilitado el trabajo.

A los inspectores con los que he compartido diversas juntas de gobierno de la Asociación de Inspectores y que siempre han estado preocupados, no sólo por los intereses profesionales del colectivo, sino también por los intereses generales.

A Luis García Martín, de Thinking Heads, por liarme para escribir este libro, y a la gente de editorial Debate, por su apoyo en la publicación de esta obra.

Introducción

«Los impuestos son el precio que pagamos por la Civilización» (Oliver Wendell Holmes, juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos); «En la selva no existen» (añadido posterior de Robert Wagner, político estadounidense).

Hace cinco siglos que Francisco de Quevedo escribía: «Miré los muros de la patria mía, / si en un tiempo fuertes, ya desmoronados, / de la carrera de la edad cansados...». Y hace cinco años que estamos oyendo la palabra «crisis» por todas partes. Además de oír hablar —y sufrir— la crisis, oímos también hablar más que nunca de paro, banca, estafa..., y también de impuestos y fraude. ¿Están relacionadas estas cuestiones? Cualquiera persona mínimamente informada contestaría que sí, pero en general la información, y aún más la opinión sobre estas cuestiones, es fragmentaria y, sobre todo, está sesgada.

Los impuestos son la otra cara de la moneda de cualquier actividad pública. En los lugares donde no existe el Estado no hay impuestos, pero reina la anarquía. Esto no quiere decir que cualquier impuesto esté justificado, pero si queremos un Estado, algún tipo de Estado o actividad pública, sí tendremos que aceptar que los impuestos existen y hay que pagarlos. De hecho, la única forma de pagar la actividad pública es con impuestos, es decir, con pagos coercitivos.

Efectivamente, a nadie le gusta pagar impuestos, pero es el precio por la existencia de un Estado, y, por ende, de la civilización. La cuestión de la selva es muy ilustrativa. Por ejemplo, en Somalia no hay impuestos efectivos, pero basta echar un vistazo a las noticias

internacionales para saber que allí la vida no vale nada. Sin tener que llegar a esos extremos, el director general de una empresa a la que inspeccionaba me comentó una experiencia: hay muchos países en Sudamérica en los cuales nadie está seguro si no es en urbanizaciones blindadas y protegido por seguridad privada. En esos países, naturalmente, se pagan muchos menos impuestos que en Europa, pero la vida es muchísimo peor. Si uno pertenece a las clases adineradas tiene que estar protegido de los que no tienen nada. Si, por el contrario, pertenece a otros grupos sociales, su esperanza de vida es muy inferior por la ausencia de una sanidad universal. Además, el ascensor social que supone la educación muy habitualmente no funciona porque no se puede pagar. Este director general me comentaba, con buen criterio, que prefería pagar impuestos a tener que vivir en países así.

De esta realidad solemos olvidarnos en tiempos de bonanza. Incluso creemos que existen otras formas de costear la actividad pública. En realidad, todas ellas se reducen a los impuestos. De hecho, se puede emitir deuda pública, pero eso no es más que pagar con impuestos futuros. Cuando los prestamistas consideran que no es probable que se recauden estos impuestos futuros, venden los títulos de deuda o especulan contra ella; el resultado es que las primas de riesgo se disparan, y el Estado tiene cada vez más difícil su financiación.

También se puede emitir moneda para pagar los gastos. Sin embargo, la inflación es también un impuesto que pagan los que han ahorrado, y ven perder valor a sus ahorros en beneficio de los más endeudados, entre los que suele estar el propio Estado. Ahora, en la Unión Monetaria, los Estados no pueden emitir moneda, con lo que esta opción no parece posible. Aun así, las continuas reclamaciones de que el Banco Central Europeo (BCE) compre la deuda de los países periféricos no dejan de ser, camufladas, una apelación al aumento del dinero en circulación y a la financiación del Estado, supuestamente gratuita. Supuestamente, porque la actividad pública

hay que pagarla siempre, y en este caso se pagaría con un impuesto a los que tienen un dinero que valdría cada vez menos.

En el fondo, nuestra crisis tiene mucho que ver con los impuestos. En primer término, el gasto en España tiene que ver con las estructuras montadas en época de bonanza, en la que se recaudaba con mucha facilidad. Los recortes que se han realizado durante la crisis se han producido como consecuencia de una caída recaudatoria derivada, entre otras cosas, del aumento del fraude. Son todas ellas cuestiones económicas, pero también cuestiones políticas. Una de las manifestaciones más evidentes del poder del Estado es determinar quién tiene que pagar impuestos y cuántos tiene que pagar. El origen de los Parlamentos democráticos está en la representación para el pago de los impuestos. La célebre máxima del parlamentarismo británico, «*No taxation without Representation*» («Ningún impuesto sin representación»), no sólo es una referencia histórica, sino una parte fundamental de la democracia.

Éste no es un libro político, pero no se puede hablar honestamente de impuestos sin tener en cuenta y explicar la política, porque los impuestos son una parte esencial de ella, y muchas cuestiones fiscales no se entienden sin la política. Por otra parte, no sólo estamos hablando de la Alta Política, las ideologías o, de alguna forma, la fuerza de las ideas, sino también, especialmente, de los intereses. Los impuestos los pagan personas, y grupos de personas reales, que a menudo tienen un interés directo en no pagarlos, o en que los paguen otros grupos sociales. La crónica de los impuestos en España no se puede hacer, o por lo menos no se puede hacer honestamente, sin explicar algunos de los intereses que subyacen.

Por otra parte, si hablamos de los impuestos en el mundo real, hay que hablar, y mucho, de su aplicación. Esto incluye cuestiones como el fraude fiscal, y quién se beneficia de él, y la Administración Tributaria que tenemos en España. No es lo mismo la teoría que la práctica. Tan cierto como eso, no es lo mismo la política tributaria, concebida en los despachos, que los impuestos que se pagan, y de los que se habla en la calle.

Para comenzar esta historia de los impuestos en la España de la crisis, no nos remontaremos muy atrás. Es cierto que el sistema fiscal español moderno comienza en la Transición, con las reformas de Francisco Fernández Ordóñez. Sin embargo, aunque joven, el sistema fiscal y la aplicación de los impuestos parecían haber encontrado un cierto consenso. En el decenio entre 1996 y 2007 parecía que los problemas fiscales habían quedado atrás. La Administración Tributaria española recaudaba cada vez más, con unos impuestos cada vez más bajos. Aunque había voces críticas, que hablaban de la injusticia del sistema fiscal, basadas en que pagábamos siempre los mismos, estas voces eran minoritarias. El grado de insatisfacción de los españoles con los impuestos no era elevado, que era a lo más que pueden aspirar un sistema fiscal y una Administración Tributaria.

El fraude era un problema. Sin embargo era, para la opinión pública, un problema de segunda. Simplemente porque, como la recaudación era suficiente, el fraude era una cuestión de justicia, de equidad en el reparto de las cargas públicas, pero no era, o más bien no parecía, un problema económico. La realidad era que los niveles de fraude, de incumplimiento de las leyes, eran elevados. El dato más ilustrativo era la circulación de billetes de 500 euros. España era el país de Europa con mayor circulación de estos «Bin Laden» (todo el mundo sabía que existían, pero todos juraban no haberlos visto nunca). Esto indicaba una gran circulación de efectivo opaco en el país de Europa con el mayor número de cajeros automáticos y oficinas bancarias. Había mucho fraude, pero no parecía importarnos excesivamente.

Además del fraude puro, había una concepción bastante laxa en la aplicación de las leyes fiscales. La ingeniería fiscal estaba bien vista y los poderes de la Hacienda Pública estaban bastante limitados. Esto formaba parte de una corriente internacional. En los debates, tanto en España como en Europa y Estados Unidos, predominaban conceptos como «derechos de los contribuyentes», «competencia fiscal»... Éstos no son conceptos negativos en sí mismos, pero tampoco son valores absolutos. Por ejemplo, un contribuyente debe te-

ner derechos (si no es un esclavo del Fisco), pero no puede tener unos derechos tan amplios que le permitan no pagar impuestos. Por otra parte, la competencia fiscal impide una voracidad recaudatoria absoluta por parte del Estado, pero una competencia fiscal excesiva y descontrolada origina problemas gravísimos: no sólo que las Administraciones Públicas no se puedan financiar, sino incluso que las actividades económicas no se localicen donde deberían, sino en función de los impuestos, y esto se llama ineficiencia, aunque muchos que se denominan liberales parezcan ignorarlo.

Probablemente, en el último año y medio, se vean las cosas de forma radicalmente distinta. En un movimiento pendular, cualquier medida que permita recaudar parece estar justificada, y se le deben conceder todos los poderes posibles a la Administración Tributaria. El otro lado del péndulo tampoco es una buena idea, pero para entender lo que está ocurriendo es necesario saber de dónde venimos.

En 2007 España tenía superávit público, y sólo se hablaba de bajar impuestos. El presidente José Luis Rodríguez Zapatero afirmaba que «estamos en la Champions League». La Hacienda española parecía la más saneada de Europa. Dos años después, en 2009, España tenía el mayor déficit público de Europa y el más alto históricamente, por lo menos desde las bancarrotas de Felipe II. A partir de 2009, los sucesivos recortes de gasto público, y subidas indiscriminadas de impuestos, aumentaban extraordinariamente el malestar social, mientras el desempleo batía récords. Aunque muchos, especialmente en el Gobierno, no quisiesen darse por enterados, habíamos entrado en la peor crisis económica en medio siglo.

Toda Europa ha pasado una crisis económica, pero en ninguna parte, y eso incluye los «países periféricos rescatados», como Portugal, Irlanda e incluso Grecia, en ninguna, el desempleo ha aumentado como en España. Además, también hemos sido el país donde más se ha deteriorado el saldo fiscal, es decir, el país donde más ha aumentado el déficit público. Partiendo de la mejor situación fiscal,

un 1,9 % de superávit público en 2007, hemos pasado a un déficit público de más del 11 % en 2009. Lo peor es que en 2012, después de una subida masiva de los impuestos, además de recortes en las prestaciones y sueldos públicos, acabamos con un déficit del 10,6 %. Es cierto que una parte del problema se debe a los rescates bancarios, en concreto la friolera de 38.343 millones de euros, a los que dedicaremos un capítulo, pero, aun descontándolos, habríamos tenido un déficit del 6,98 %, que sigue siendo una barbaridad. De hecho, según la Comisión Europea, España es el país con el mayor déficit estructural de Europa; es decir, que aunque empezásemos a crecer y a reducir el desempleo, seguiríamos teniendo más déficit que los demás países europeos. No obstante, la Comisión Europea ha revisado recientemente estos números y estima que nuestro déficit estructural es inferior. Aun así, claramente tenemos un problema que no se va a solucionar solo.

Este panorama tiene dos claves. En primer lugar, un empobrecimiento de España. Somos más pobres, pero no porque tengamos una prima de riesgo más elevada o recaudemos menos... Ésos son los síntomas. Somos más pobres porque trabajan cada vez menos españoles, y como señalaba Adam Smith, «la Riqueza de las Naciones es el trabajo de la gente que hay en ellas». En segundo lugar, y es también una característica típicamente de la crisis española, recaudamos menos que nadie. A ningún país europeo se le ha derrumbado la recaudación como ha pasado con España.

Para tener una idea de cómo salir de ésta, hay que saber cómo hemos llegado hasta aquí. ¿Qué pasó en 2007? ¿Cayó un meteorito como el que parece que acabó con los dinosaurios, y ese meteorito era la crisis financiera internacional? O bien, ¿nuestra economía y, en concreto, nuestro sistema fiscal no eran tan perfectos como parecía, y no sólo padecíamos una burbuja inmobiliaria, sino también una burbuja fiscal?

1

El sistema fiscal, o lo que queda de él

Antes de hablar de la «idílica» y «burbujística» situación fiscal anterior a 2008, es necesario tener una idea previa de quién cobra impuestos en España y por qué los cobra. Nuestra Constitución de 1978, en su artículo 31.1, señala con precisión lo siguiente:

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

Hay muchas normas ininteligibles en nuestro sistema fiscal, e incluso en la propia Constitución, pero ésta no es una de ellas. Sin hacer un análisis exhaustivo, está claro que no hay excepciones en la obligación de pagar impuestos, o no debería haberlas; es el principio de generalidad. En segundo lugar, el principio de que los impuestos los paga el que tiene capacidad, es decir, dinero para pagarlos, queda consagrado constitucionalmente como principio de capacidad económica. Una cuestión relevante es que los impuestos deberían formar un sistema, o dicho de otro modo, como señala el *Diccionario de la lengua* de la Real Academia Española (RAE), «un conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objeto». En España, como expondremos a continuación, lo que tenemos se parece más a un conjunto deslavado de impuestos que a un sistema tributario.

Si es discutible que nuestros impuestos sean un sistema, todavía ha hecho correr más ríos de tinta la cuestión de la justicia en los im-

puestos. Señalaba el gran jurisconsulto romano Ulpiano que «la Justicia es la firme y decidida voluntad de dar a cada uno lo suyo». En cuestiones de impuestos, debería pagar más el que más tiene, que es el principio de capacidad económica. Por otra parte, como quitarle un mismo porcentaje de lo que tiene a un pobre que a un rico es mucho más gravoso, y doloroso, para el pobre, entonces los impuestos deben ser progresivos. La progresividad viene a ser que los impuestos aumentan más que proporcionalmente con el aumento de la capacidad económica. Traduciendo: si un contribuyente que gana 10.000 euros paga un 10 % de impuestos, el impuesto será progresivo cuando otro contribuyente que gana 20.000 paga más del 10 %, será proporcional si paga el 10 % y será regresivo si paga menos del 10 %.

Por último, los impuestos no pueden ser tan elevados como para absorber toda la capacidad económica, es decir, la renta, el consumo o el patrimonio, que deben pagar los contribuyentes. Desde un punto de vista estrictamente técnico, un impuesto es confiscatorio cuando su tipo efectivo, lo que realmente se paga, se aproxima o incluso excede del 100 %. En el lenguaje de la calle, cuando se relacionan los impuestos con el gasto público, muchos hablan de «impuestos confiscatorios», porque no se recibe nada, o casi nada, a cambio en forma de gasto público. Por otra parte, cuando un partido político sube los impuestos, esta subida siempre es tildada de «confiscatoria»...

No hace falta ser un profesional de las cuestiones fiscales para considerar que los principios fiscales constitucionales parecen más propios de «los mundos de Yupi» que de la España actual. Sin embargo, y aunque nunca se cumplan en su integridad, ni en España ni en ningún país avanzado, deberían orientarnos en la dirección adecuada. Hay muchos, especialmente en el ámbito de la izquierda política y sociológica, que consideran que los «ricos» pagan pocos impuestos, y que ésa es una de las razones (o la Razón, con mayúsculas) de los problemas fiscales en España. La primera afirmación es mucho más cierta que la segunda, sobre todo en su versión de má-

ximos. Sin embargo, el problema no está en los tipos nominales, en lo que teóricamente un «rico» tiene que pagar en impuestos, sino en el fraude, en la complejidad y en la ausencia de un auténtico sistema.

En los próximos capítulos hablaremos mucho de fraude. Baste decir aquí que el fraude es consustancial a los impuestos. Ninguna ley se cumple siempre y en todo lugar, pero las leyes fiscales mucho menos. Aun así, el excesivo nivel de fraude de los impuestos en España es una de las principales causas de la gran caída recaudatoria y de la crisis fiscal que padecemos. Por supuesto, defrauda más el que tiene más que ganar defraudando, es decir, el más rico. Por descontado, y también es otra verdad de Perogrullo, defrauda el que puede, es decir, el que tiene las rentas menos controladas. Por último, pudiendo defraudar, defrauda el que quiere, es decir, nuestro nivel de fraude fiscal tiene que ver con la menor conciencia fiscal que existe en España respecto de otros países mucho más avanzados en estas cuestiones.

Hay otras razones menos obvias para la desigualdad fiscal. Entre ellas está la ausencia de un auténtico sistema. En nuestro actual sistema, exigen impuestos el Estado a través de la Agencia Tributaria, quince comunidades autónomas (CCAA) de régimen común, la Comunidad Foral de Navarra, las tres diputaciones forales vascas y los más de ocho mil ayuntamientos, bien directamente, bien a través de las diputaciones provinciales. Son muchos entes distintos que exigen impuestos a los ciudadanos.

¿Qué impuestos exigen? En lugar de hacer una aburrida y prolija exposición, veamos cómo el Estado intenta que un billete de 100 euros que el Banco de España introduce en el sistema, impreso por el Banco Central Europeo, vuelva a su origen público.

Cuando un contribuyente que sea una persona física gana dinero como contraprestación, es decir, a cambio de algo (no se lo regalan), debe pagar el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Éste es el impuesto más recaudatorio del sistema fiscal, que en 2012 recaudó algo más de 70.000 millones de euros. Para que

nos hagamos una idea, es un 43 % de la recaudación (ajustada y homogeneizada) de la Agencia Tributaria. Es el único impuesto progresivo entre los grandes impuestos. Aunque teóricamente grava toda la renta del contribuyente, en la práctica, según un estudio que realicé en 2011 (del que mucha gente utiliza las cifras y que no consigo que nadie me cite), entonces, con los últimos datos disponibles, el 85 % de la recaudación del IRPF provenía de las rentas del trabajo.¹ En estos momentos, el IRPF español es uno de los más elevados del mundo, al menos nominalmente; es decir, es muy elevado para los que efectivamente pagan lo que establecen las normas, en especial si sus rentas proceden del trabajo asalariado y no del capital.

Por otra parte, cuando una empresa paga a un trabajador tiene que ingresar las cuotas de la Seguridad Social. Estas cuotas tienen fundamentalmente dos partes: la cuota empresarial, que paga directamente el empresario, y la denominada «cuota obrera», que se descuenta del salario del trabajador. En teoría, los impuestos financian el gasto público y no dan derecho a ninguna contraprestación. Por esa razón, como las pensiones y otras prestaciones sociales, dependen de lo que se haya cotizado; las cotizaciones sociales no se consideran un impuesto. Sin embargo, las cotizaciones son la primera fuente de ingresos del sector público, en 2012 casi 134.000 millones de euros, es decir, aproximadamente un 35 % del total de los recursos recaudados por todas las Administraciones Públicas por todos los conceptos. De nuevo, las cotizaciones sociales españolas son de las más elevadas del mundo.

Es decir, si el trabajo aporta el 85 % del principal impuesto, el IRPF, y el total del otro elemento recaudatorio, que genera casi el doble, las cotizaciones sociales, es evidente que la principal aportación a las Arcas Públicas la realizan los trabajadores por cuenta ajena, directamente de sus nóminas. Esto no es una opinión, es pura contabilidad: la forma más rápida de que el billete de 100 euros que el Estado pone en circulación vuelva a las Arcas Públicas es el pago de los salarios. Si los dos «impuestos» sobre el trabajo son de los más

elevados del mundo, es evidente que crear un empleo en España es muy caro desde el punto de vista fiscal. Esto quiere decir que, o bien la productividad del trabajador es muy elevada, o bien los empresarios tendrán que ofrecer salarios muy bajos para que el empleo sea rentable.

Como seguro que al lector no se le escapa, una presión tan elevada sobre los salarios conduce a la destrucción de empleo o a la economía sumergida. Por otra parte, una de las razones más obvias de la caída de nuestra recaudación es la absoluta dependencia como fuente de ingresos del trabajo remunerado por cuenta ajena, que incluso en 2012, con unas cifras récord de paro (aunque las hemos vuelto a superar en 2013), aportaba directamente más de la mitad de la recaudación total por todos los conceptos.² En estas condiciones, la destrucción de empleo ha ocasionado una grave caída de la recaudación fiscal, aunque, evidentemente, no es la única causa.

Si en lugar de ingresar una persona física, lo hace una persona jurídica, entonces debe pagar el impuesto de sociedades. Tenemos un impuesto de sociedades comparativamente alto, al menos sobre el papel, por el que las empresas deben pagar al Fisco el 30 % de sus beneficios. Sin embargo, tradicionalmente, el impuesto tenía unas reglas más laxas que las del IRPF. Por otra parte, es un impuesto de difícil control. Todo esto hace que la historia del impuesto de sociedades sea la historia de la crisis fiscal en España. A día de hoy, más o menos por cada 4 euros que el Estado recauda por el IRPF, se recauda 1 por el impuesto de sociedades. Si el billete de 100 euros sale del Estado en dirección a una sociedad, vuelve mucho más difícilmente, y a veces acaba en un paraíso fiscal.

Éstos son los impuestos directos estatales. Además, las CCAA cobran cuando una persona física recibe una herencia o una donación. En esta cuestión tenemos veinte normativas distintas, es decir, quince de las CCAA de régimen común, otra en Navarra, tres en las diputaciones forales vascas y otra del Estado que aplicamos a los que no residen aquí. Las diferencias son abismales. El tipo efectivo máximo puede llegar al 81,6 %, pero muchas herencias están simple-