56865 INSPECTORES DE HACIENDA MENOS ENTRE 2008 Y 2012

EL IMPACTO DE LA AUSTERIDAD EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA: UN AÑO DESPUÉS TODAVÍA ESTÁ EN RETROCESO

UN INFORME DE LA FEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN LABORAL
NOVIEMBRE DE 2014

EPSU
FSESP
EGÖD

CONTENIDOS

P4 RESUMEN EJECUTIVO
P6 INTRODUCCIÓN
P6 LA DEMANDA DE UNA TRIBUTACIÓN JUSTA Y EFECTIVA
P7 EL MODELO TRIBUTARIO EN LA UE
P9 AUMENTO DE LOS INGRESOS FISCALES...
P9 AUNQUE HAY TODAVÍA BRECHAS
P12 CONSECUENCIAS DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCALES
P13 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS...
P13 ...A LA VEZ QUE SE REDUCEN LOS RECURSOS
P19 EL IMPACTO DE LOS RECORTES DE PERSONAL
P22 ¿UN CAMBIO DE ACTITUD?
P24 CONCLUSIÓN
P25 NOTAS

Un informe encargado por EPSU al Departamento de Investigación Laboral www.lrd.org.uk

RESUMEN EJECUTIVO

Hace un año, la FSESP elaboró un informe sobre el impacto de la austeridad en la recaudación tributaria entre los años 2007 y 2011 que revela que a pesar de los contundentes compromisos verbales de los gobiernos a favor de abordar la evasión y la elusión fiscales, las políticas de austeridad han supuesto una reducción de los recursos destinados a tal fin.

Lamentablemente, el informe presente muestra que la situación apenas ha cambiado.

Los líderes europeos, e incluso los mundiales, continúan afirmando que su prioridad máxima es garantizar que los contribuyentes paguen en su justa medida.

La presión fiscal general en la UE, esto es, impuestos totales y contribuciones sociales como proporción de la producción (PIB) era del 38,8 % en 2011, pero existen importantes diferencias entre países. La carga fiscal más elevada se sitúa en Dinamarca, con el 47,7 % en 2011, y la más inferior en Lituania, con un 26,0 %. En términos generales, los nuevos Estados miembros de la UE de Europa Central y Oriental presentan niveles impositivos más bajos, mientras que los Estados nórdicos son los que tienen mayor presión fiscal. Existen también diferencias importantes en cuanto a la forma de recaudación, bien a través de los impuestos directos, los impuestos indirectos o las contribuciones sociales, y dichas diferencias son el reflejo de los avances históricos y de elecciones políticas. Sin embargo, la situación en Europa no apunta a que exista una correlación entre una carga fiscal elevada y una evasión y elusión fiscales elevados.

Desde 2010, está aumentando la recaudación fiscal, ya que los países han tratado de solucionar los problemas originados por la crisis financiera.

A pesar de ello, está claro que los Estados miembros recaudan menos de lo que legalmente deberían.

Es difícil conocer la dimensión de esta "brecha fiscal", si bien la Comisión Europea y el Parlamento hablan de un billón de euros de pérdidas cada año, que es la cifra que utiliza la FSESP para su campaña contra la evasión y elusión fiscales. Un estudio pormenorizado de la Comisión en 2013 desveló que solo la brecha fiscal correspondiente al IVA ascendía cada año a 193 millones de euros.

Una de las razones de por qué se recaudan menos impuestos de los previstos es que las grandes empresas trasladan sus beneficios hacia los países donde la presión fiscal es menor, algo que Internet ha facilitado aún más. Una investigación parlamentaria del Reino Unido acusó a Google de enviar sus ventas a través de Irlanda de manera deliberada para reducir sus obligaciones tributarias.

Anteriormente en este año, la Comisión Europea lanzó investigaciones formales para averiguar el cumplimiento o no de las normas de la CE relativas a las ayudas estatales en los acuerdos fiscales empresariales otorgados a empresas como Starbucks y Apple. En el momento de finalizar el presente informe, el ministro irlandés anunció la supresión gradual de su controvertido plan fiscal "doble irlandés", que

ha permitido a las multinacionales como Apple reducir de manera drástica su factura tributaria.

La evasión y elusión fiscales no solo priva a los gobiernos de la recaudación. También repercuten en otros contribuyentes, quienes tienen que pagar más, y en las demás empresas, que tienen que hacer frente a la competencia injusta. Otra de las consecuencias es que la confianza de las personas en el sistema tributario queda erosionado en términos generales.

En parte, como resultado de esto, la Comisión Europea ha realizado recomendaciones a al menos 15 países sobre la necesidad de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en el marco del Semestre de la UE.

Sin embargo, el número de empleados disponibles para llevar a cabo estas recomendaciones se han reducido drásticamente. En general, 24 de los 30 Estados (la UE, además de Islandia y Noruega) redujeron bruscamente el empleo en las agencias tributarias entre 2008 y 2012 y, en los países donde hay disponibilidad de cifras para contrastarlas, se han perdido **un total de 56 864 puestos de trabajo**. Esto equivale al 9,6 % de los 593 000 que había al inicio del periodo.

En dos países, Grecia y Reino Unido, la tasa de empleo en las agencias tributarias se redujo en más de una quinta parte en cuatro años, y en un tercer país, Letonia, se recortó en un 19.8%.

En total, 12 países experimentaron una pérdida de más del 10 % de los puestos laborales en las agencias tributarias en solo cuatro años.

Hay síntomas de que el proceso se está frenando pero no ha parado, y en 2013, al menos ocho países han aplicado más recortes y/o están planificando otras reducciones laborales en el futuro.

Estos recortes de personal están teniendo un impacto en el ánimo de los empleados del fisco, con niveles particularmente altos de descontento en Reino Unido. La escasez de personal trae consigo también un fallo en la recaudación fiscal que se adeuda y daña el servicio que se proporciona a los usuarios. En las agencias tributarias se está reduciendo el número de oficinas locales, y en el Reino Unido se han cerrado todas, o no se les apoya lo necesario. Algunas veces, los niveles de servicio prestado a los usuarios son insuficientes.

Los riesgos impuestos por la pérdida de una gran cantidad de personal esencial propiciaron el cambio leve de orientación que fue emprendido por los Gobiernos de España e Irlanda. Ambos países han contratado personal nuevo o tienen previsto hacerlo. Sin embargo, la experiencia en Países Bajos, donde se contrató a menos personal del que se prometió originalmente, indica la oposición que muestran las agencias tributarias a contar con los medios adecuados.

El peligro es que un deterioro en el servicio y asesoramiento prestados a los ciudadanos en el ámbito tributario se sume a la creencia de que otros son capaces de escapar de sus obligaciones fiscales, causando un daño grave, tanto en la confianza en el sistema tributario de los contribuyentes como en la financiación de los servicios públicos y la protección social.

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2013, la FSESP elaboró un informe sobre el impacto de la austeridad en la recaudación fiscal[1] que reveló que aunque los líderes europeos, a nivel europeo y nacional, manifiestan inquietud por la necesidad de acabar con la evasión y elusión fiscales, en la práctica, las medidas de austeridad que aplican dificultan aún más el garantizar la eficacia de la recaudación tributaria. En 24 de los 28 países analizados había disminuido el número de empleados del fisco, siendo en algunos países muy notable dicha reducción, como, por ejemplo, el organismo tributario de Reino Unido (HMRC), que ha perdido alrededor de una quinta parte de sus empleados en tres años.

Los recortes de personal se han introducido a pesar de las protestas que las afiliadas a la FSESP han alzado en muchos países contra los planes de sus gobiernos nacionales y las advertencias sobre las consecuencias potencialmente perjudiciales.

El informe concluyó:

"La pérdida de recaudación fiscal debido a la evasión y elusión fiscales es dinero que no está disponible para pagar los servicios públicos que la sociedad y los ciudadanos quieren. Sin embargo, el problema de la evasión y elusión fiscales no supone simplemente una pérdida de recursos. También plantea la cuestión de la justicia, ya que los contribuyentes honestos, tanto individuos como organizaciones, comienzan a sentir que otros no están realizando su contribución adecuada a la sociedad.

"Un sistema tributario justo y eficiente necesita suficiente personal en las agencias tributarias para perseguir a los que pagan menos impuestos de lo que deberían y aportar un servicio eficiente a los individuos y organizaciones que pagan la cantidad correcta de impuestos. Sin embargo, este informe deja claro que casi todas las agencias tributarias en Europa están reduciendo el número de personal empleado y aporta una serie de ejemplos sobre las dificultades que ello causa. Aunque un uso incrementado de las TI y las nuevas modalidades laborales permite en potencia al personal trabajar de manera más efectiva, las evidencias apuntan a que no es una solución a corto plazo.

"Como en muchas otras áreas de los servicios públicos, la prestación de un servicio tributario efectivo depende de los empleados que tenga dentro de él. Los recortes a escala que muchos países están planeando es probable que tengan consecuencias perjudiciales, tanto para las finanzas públicas como para los contribuyentes particulares."

Ahora, justo un año después de que la FSESP haya analizado de nuevo el tema, descubre que apenas ha cambiado la situación. De nuevo, los líderes políticos dicen que quieren una fiscalidad justa y eficaz pero no consiguen aportar los medios que les permitirían entregarla.

LA DEMANDA DE UNA TRIBUTACIÓN JUSTA Y EFECTIVA

Las declaraciones políticas, incluso a instancias elevadas, siguen reconociendo la necesidad de una tributación justa y efectiva, como en la cumbre del G20, celebrada

en San Petersburgo en septiembre de 2013, donde la tributación fue un elemento clave de la "Declaración de líderes" final.

Afirma: "*En un contexto de grave consolidación fiscal y daño social, ahora,* más que nunca*, en muchos países es prioritario garantizar que todos los contribuyentes paguen su proporción justa de impuestos. Hay que abordar la elusión fiscal, las prácticas perniciosas y la planificación fiscal agresiva… Los beneficios deben ser tributados cuando se realizan actividades económicas que derivan en los mismos y se crea un valor".*

También dentro de la Unión Europea figuran como máxima prioridad las actuaciones encaminadas a abordar la evasión y elusión fiscales. Algirdas Šemeta, Comisario europeo para Asuntos Fiscales en un discurso ante el Parlamento Europeo en abril de 2014 revela cómo este tema ha pasado a ser prioritario en la agenda europea.

"Si analizamos cinco años atrás, recordaremos que este asunto apenas figuraba en el radar político. Era casi imposible conseguir un interés serio o el impulso para emprender las medidas para abordar el fraude fiscal".

"Afortunadamente, esto ha cambiado drásticamente".

"Las demandas de los ciudadanos para compartir la carga de manera justa, y las necesidades de los Estados miembros en términos de recaudación eran demasiadas para ser ignoradas por las autoridades nacionales."[2]

EL MODELO TRIBUTARIO EN LA UE

La presión fiscal general en la UE, los impuestos totales más contribuciones sociales como proporción del producto interior bruto (PIB), era del 38,8 % en 2011, pero existen importantes diferencias entre países. La presión fiscal más elevada la presenta Dinamarca, con un 47,7 % en 2011, y las más inferior en Lituania con el 26,0 % (ver la tabla 1). Con la única excepción de Irlanda, los seis países con cargas fiscales inferiores al 30 % pertenecen a Europa Central y Oriental, mientras que los siete países con cargas fiscales por encima del 40 % son los tres miembros nórdicos de la UE (Noruega también se encuentra en esta categoría, aunque no sea de la UE), además de Bélgica, Francia, Italia y Austria. (Ver Tabla 1)

La Comisión Europea agrupa los impuestos dentro de tres áreas principales: impuestos indirectos, de los cuales, el más importante con diferencia es el IVA; los impuestos directos, sobre la renta y la riqueza y que incluyen los impuestos sobre las transferencias de riqueza que son solo cargados ocasionalmente, como los impuestos de sucesiones; y las contribuciones sociales que normalmente pagan tanto empleadores como empleados. Para los 27 Estados de la UE, estos tres cauces de ingresos representan casi a partes iguales el total de los ingresos fiscales, aportando los impuestos indirectos el 34,5 %, los impuestos directos el 33,2 % y las contribuciones a la seguridad social, el 33,5 %, como indica el informe sobre las tendencias fiscales de la Comisión Europea de 2013.[3]

Sin embargo, el informe muestra también que este promedio esconde diferencias principales entre países. Bulgaria es el país donde los impuestos indirectos suponen la proporción mayor de la recaudación fiscal total, ya que representan más

Tabla 1: Carga fiscal en la UE, en 2010 y 2011

País	Carga fiscal (%)	
	2010	2011
Dinamarca	47.4	47.7
Suecia	45.4	44.3
Bélgica	43.8	44.1
Francia	42.5	43.9
Finlandia	42.5	43.4
Italia	42.5	42.5
Austria	41.9	42.0
Alemania	37.9	38.7
Países Bajos	38.8	38.4
Luxemburgo	37.5	37.2
Eslovenia	37.8	37.2
Hungría	37.9	37.0
RU	35.4	36.1
Chipre	35.6	35.2
República Checa	33.5	34.4
Malta	32.6	33.5
Portugal	31.5	33.2
Estonia	34.1	32.8
Grecia	31.7	32.4
Polonia	31.8	32.4
España	32.1	31.4
Irlanda	28.3	28.9
Eslovaquia	28.1	28.5
Rumania	26.7	28.2
Letonia	27.2	27.6
Bulgaria	27.5	27.2
Lituania	27.0	26.0
27 de la UE (ponderado)	38.3	38.8
Noruega	42.6	42.5
Islandia	35.0	35.9

Fuente: Tendencias fiscales en la Unión Europea, edición 2013

de la mitad del total (54,2 %). En contraste, en Bélgica, los impuestos indirectos aportan solo el 29,6 % de los ingresos totales, la cifra más baja de la UE.

En Dinamarca, son los impuestos directos los que aportan casi dos tercios (62,8 %) de los ingresos fiscales, la proporción más elevada de la UE, mientras que en Lituania los impuestos directos tienen la menor relevancia, ya que representan solo el 17,0 % de la recaudación fiscal. Una de las razones de por qué los impuestos directos representan una proporción alta de los impuestos recaudados en Dinamarca es que las contribuciones sociales son muy bajas, solo el 2,1 % del total, la más baja de la UE. El país donde tienen mayor importancia las contribuciones sociales es la República Checa, donde alcanzan hasta el 44,7 % del total.

Estas diferencias reflejan los avances históricos y las elecciones políticas asociadas a la naturaleza progresiva o no de los regímenes fiscales. Por ejemplo, siete Estados de la UE, todos de Europa Central y Oriental (Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia) han optado por tener unos tipos de impuestos sobre la renta concertados. Estos van del 10 % en Bulgaria al 25 % de Eslovaquia, y explican el motivo de por qué en muchos de estos países la tributación directa desempeña un papel menos relevante en términos de recaudación fiscal general.

AUMENTO DE LOS INGRESOS FISCALES…

Independientemente de cómo sean recaudados los impuestos, la cantidad total ha aumentado en muchos países desde 2010, ya que los gobiernos buscan solucionar los problemas originados por la crisis financiera. Un documento de trabajo reciente de la Comisión señala que *"dada la continua necesidad de consolidación fiscal, muchos Estados miembros han aumentado recientemente los impuestos de manera generaliza, esto es, mediante la aplicación de medidas que abarcan los impuestos directos e indirectos así como las contribuciones a la seguridad social"*.[4]

En algunos países, se espera que las medidas e incrementos fiscales temporales sean eliminados paulatinamente, aunque continuará la presión sobre las finanzas del Estado. Como indican las previsiones económicas publicadas por la Comisión Europea "*todos los Estados miembros a excepción de Bulgaria, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Rumania y Suecia están actualmente sujetos al Procedimiento de déficit excesivo"*.[5]

… AUNQUE HAY TODAVÍA BRECHAS

Sin embargo, a pesar de la continua necesidad de elevar los impuestos para pagar los servicios de los que dependen los ciudadanos europeos, es evidente también que los Estados miembros recaudan menos de lo que legalmente deberían. Como señaló Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo en abril de 2013 "cada año cerca de *1 billón de euros se pierde en los Estados miembros de la UE debido a la evasión y elusión fiscales…, lo que equivale al PIB completo o los ingresos totales de España".*

Como señala el informe de 2013 de la FSESP, esta cifra surge del trabajo del experto en finanzas, Richard Murphy, quien preparó un informe para la Alianza Progresiva de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo en febrero de 2012.[6] Esta es la cifra que utiliza la FSESP en su campaña "Europe's missing €1tn: we want it back". Las mismas estimaciones fueron utilizadas también por el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, cuando habló ante el Parlamento Europeo el 12 de diciembre de 2012 y por el Comisario de Asuntos Fiscales de la UE, Algirdas Šemeta, cuando presentó el plan de acción de la Comisión para luchar contra la evasión y elusión fiscales el 6 de diciembre de 2012.

La naturaleza oculta de la evasión fiscal (una acción ilegal que tiene como resultado el impago de los impuestos estimados) y la elusión fiscal (una acción que en sí no es ilegal pero que es contraria al espíritu de la ley y utiliza las lagunas jurídicas del sistema para pagar menos impuestos) hace muy difícil la elaboración de cifras precisas sobre la cantidad de impuestos que no están siendo recaudados. Como señala un informe reciente de la Comisión Europea, "*por definición, es difícil conocer el fenómeno o prácticas cuyo fin es permanecer sin ser detectadas, como es el fraude fiscal*".[7]

A menudo, las estimaciones en torno a los impuestos que se disipan sin recaudar son formuladas en términos generales. Por ejemplo, el informe de la Comisión Europea al Consejo Europeo (la cumbre de líderes de la UE) de mayo de 2013, declara: "Las estimaciones muestran que *decenas de miles de millones de euros permanecen offshore, a menudo sin ser declarados ni tributados, reduciendo así la recaudación tributaria a nivel nacional".* Sin embargo, se han realizado algunos intentos para evaluar el alcance de la "brecha fiscal", los impuestos que deberían ser recaudados y que no lo son.[8]

En 2013, la Comisión Europea publicó un informe sobre el alcance de la brecha fiscal del IVA en la UE elaborado por un equipo expertos[9] polaco-holandés que reveló que la brecha fiscal general de IVA para los 26 Estados de la UE (Chipre y Croacia no estaban incluidos) era de 193 000 millones de euros en 2011, el equivalente al 18 % del total de IVA que debería ser tributado, y un 1,5 % del PIB total de la UE. Aunque el informe deja claro que la totalidad de la suma no es fraudulenta, ya que es el resultado también de quiebras y otras deudas irrecuperables así como de la elusión legal, muestra las sustanciales cantidades de IVA que deberían ser recaudadas y no lo son. En su último informe sobre las tendencias fiscales (2014), la Comisión revela que la brecha de IVA en la UE aumentó en 5 puntos porcentuales desde que comenzara la crisis en 2008.

Los países con brechas fiscales de IVA menores, entendida como la proporción de IVA total adeudado, son: Suecia (2 %), Malta (4 %), Países Bajos (9 %), y Dinamarca, Irlanda y Eslovenia (todos con el 10 %). Los países con mayores brechas fiscales de IVA son: Rumania (48 %), Letonia (41 %), Grecia (39 %), Eslovaquia (37 %), Lituania (36 %) y Hungría (30 %). Italia (27 %) tiene también una brecha importante de IVA, si bien las tres economías más grandes de la UE presentan menores brechas fiscales de IVA: Francia (19 %), Alemania (12 %) y Reino Unido (13 %).

La hacienda pública de Reino Unido publica además regularmente informes sobre la dimensión de la brecha fiscal. Las cifras más recientes de 2011 y 2012, muestran una pérdida total de 35 000 millones de libras, el 7,0 % del total de las cargas

fiscales.[10] El informe revela que 4 700 millones de libras corresponden a actuaciones delictivas, 4 700 millones de libras a personas individuales, 8 800 millones deben las grandes empresas y 16 700 millones de libras las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, un informe de la comisión parlamentaria de RU responsable de asuntos fiscales señala que este cálculo "*no incluye una evaluación de la cantidad de impuestos que se pierden a través de la elusión fiscal, por lo tanto representa solo una parte de la cantidad que la hacienda pública puede contar con que sea pagadera*".[11]

La cuestión de la elusión fiscal ha sido una prioridad dentro de la actividad reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de fiscalidad. Un informe de la OCDE aportado en la cumbre del G20 de septiembre de 2013, declara que,

> "Existe la percepción creciente de que los gobiernos pierden sustanciales ingresos fiscales de las empresas debido a la planificación fiscal internacional diseñada para trasladar los beneficios hacia lugares donde son objeto de un trato fiscal más favorable de tal forma que erosionan la base fiscal de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Este tipo de planificación fiscal a menudo puede derivar en una doble no tributación, esto es, en situaciones donde los ingresos no sean imponibles en ningún lugar: ni en el país de residencia del contribuyente ni en el país origen."

El informe afirma que el uso de Internet ha hecho "que sea mucho más fácil para las empresas la ubicación de muchas actividades productivas en lugares geográficos que se encuentran alejados de la localización física de sus clientes". También afirma que "estos avances han sido exagerados por la creciente sofisticación de los planificadores fiscales a la hora de la identificación y explotación de las oportunidades de arbitrariedad legal y los límites de la planificación fiscal aceptable."

La empresa de búsqueda por Internet, Google, es una de las que ha sido acusada de amañar de manera artificial sus asuntos a fin de evitar el pago de impuestos. Se le acusa de hacerlo al convertir a Irlanda, donde los impuestos de sociedades son más bajos, en el lugar donde se emiten las facturas asociadas a su espacio de publicidad. La comisión parlamentaria de RU que investigó el caso no tenía duda de que Google estaba buscando una estrategia activa para la elusión de impuestos. En su informe publicado en junio de 2013, la comisión concluyó:

> "Desde 2006 a 2011, Google generó 18.000 millones de dólares de ingresos procedentes de Reino Unido. La información sobre los beneficios derivados de sus ingresos en Reino Unido no está disponible, pero la empresa pagó el equivalente a solo 16 millones de dólares de impuestos de sociedades en Reino Unido durante el mismo periodo. Google defiende su actuación fiscal alegando que las ventas de su espacio publicitario a los clientes de Reino Unido se produce en Irlanda, un argumento que consideramos profundamente inconvincente basándose en las pruebas de que, a pesar de que las ventas son facturadas desde Irlanda, la mayoría de los ingresos de las ventas son generados por el personal de Reino Unido. Está bastante claro para nosotros que el objetivo principal, la responsabilidad y resultado de sus operaciones en Reino Unido son las ventas a los clientes de Reino Unido, y que el proceso de ventas a través de Google Irlanda no tiene otro propósito que el de evitar el impuesto de sociedades de Reino Unido."

Desde entonces, los datos más recientes publicados sobre las operaciones de Google en Reino Unido muestran que en el año 2012 la empresa pagó 11,6 millones de libras en impuestos de sociedades en Reino Unido, y sigue siendo criticada por sus acuerdos fiscales.

CONSECUENCIAS DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCALES

Los informes de la OCDE y de las instituciones de la UE manifiestan de forma patente que, en su opinión, el impacto de la evasión y elusión fiscales va mucho más allá del hecho de privar al gobierno del dinero al que tiene derecho.

En su plan de acción sobre la Erosión de la base fiscal y el traslado de beneficios (descripción del mecanismo por el cual los beneficios son trasferidos a países con una fiscalidad más moderada), presentado en la cumbre del G20 en septiembre de 2013, la OCDE deja claro que los perjudicados son todos: gobiernos, contribuyentes individuales y empresas.[12] Afirma:

"Se perjudica a los gobiernos. Muchos de ellos tienen que hacer frente a una reducción de la recaudación y a un mayor coste para garantizar su cumplimiento. Además, la erosión de la base fiscal y el traslado de beneficios (BEPS) minimiza la integridad del sistema impositivo, ya que los ciudadanos, los medios y algunos contribuyentes consideran una injusticia que los impuestos de sociedades sean bajos. En los países en vías de desarrollo, la falta de recaudación fiscal deriva en una infrafinanciación crítica de inversión pública, la cual podría contribuir al fomento del crecimiento económico. La adjudicación general de recursos, afectada por el comportamiento tributario, no es la óptima.

"Los contribuyentes se sienten perjudicados. Cuando las normas fiscales permiten a las empresas reducir su carga fiscal trasladando sus ingresos hacia jurisdicciones donde realizan actividades generadas por los ingresos, otros contribuyentes en dicha jurisdicción tienen que soportar una mayor proporción de la carga.

"Se perjudica a las empresas. Las multinacionales podrían hacer frente a un riesgo importante de mala reputación si su tasa impositiva efectiva se considera que es demasiado baja. Al mismo tiempo, diferentes empresas podrían evaluar estos riesgos de manera diferente, y no beneficiarse de las oportunidades legales que hay para reducir la carga fiscal de las empresas puede suponer una desventaja competitiva. De igual forma, las empresas que operan solo en los mercados nacionales, incluyendo los negocios familiares o las nuevas empresas de innovación, tienen dificultad para competir con las multinacionales que tienen la capacidad de trasladar sus ingresos fuera de las fronteras para evitar o reducir los impuestos. La competencia justa queda dañada por el falseamiento al que induce la BEPS".

La Comisión Europea ha hecho hincapié también en que las consecuencias de la evasión y elusión fiscales van más allá del impacto sobre las finanzas de los Estados. Como señala en la declaración de diciembre de 2013.[13]

"Cada año, se pierden miles de millones de euros de dinero público en la UE como resultado de la evasión y elusión fiscales. Como consecuencia, los Estados miembros padecen una pérdida seria de ingresos y una mella en la eficiencia de sus sistemas fiscales. Las empresas consideran que se encuentran en una desventaja

competitiva en comparación con sus homólogos que utilizan la planificación fiscal agresiva y planes de elusión fiscal. Y los ciudadanos honestos soportan aún una carga más pesada, en términos de aumento de impuestos y reducción del gasto, que sirven para compensar por los impuestos que no pagan los evasores. La lucha contra la evasión fiscal es por lo tanto fundamental para una tributación más justa y eficaz".

El Consejo Europeo, en sus debates de mayo de 2013, se refirió de manera similar a la necesidad de "proteger la recaudación" en un tiempo de "consolidación fiscal", además de "garantizar la confianza de los ciudadanos en la justicia y eficacia de los sistemas tributarios".

En otras palabras, todas estas declaraciones hacen hincapié en que el sistema fiscal no solo debería recaudar dinero suficiente sino que debería hacerlo de tal forma que los ciudadanos lo consideren como algo justo y eficiente.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS...

Esta preocupación ha llevado a la Comisión Europea a incluir propuestas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones en materia fiscal en las recomendaciones específicas por países dirigidas a los Estados miembros dentro del contexto del sistema de coordinación de política económica y fiscal de la UE conocido como el Semestre Europeo.

En la tabla 2, que aparece en la página 15, se establecen las recomendaciones para los 15 países y donde la Comisión Europea considera que hay necesidad de cambios.

Es evidente la necesidad de algunos países de incrementar los esfuerzos para luchar contra la evasión y elusión fiscales.

La Comisión, por ejemplo, recomienda a Italia lo siguiente.

"Las medidas encaminadas hacia una mayor trazabilidad de las transacciones, principalmente mediante la implosión de umbrales para el uso del dinero en efectivo y un mejor planteamiento en torno a las evaluaciones fiscales e inspecciones parecen ser alentadoras y podrían efectivamente contribuir a desaconsejar la evasión y aumentar la recuperación. Como también reconoce en su programa nacional de reforma, es esencial buscar este esfuerzo. Ello requerirá hacer un uso extensivo de los instrumentos existentes, supervisar su impacto y emprender acciones adicionales."

...A LA VEZ QUE SE REDUCEN LOS RECURSOS

Sin embargo, al tiempo que se insta al Gobierno italiano para que se esfuerce en abordar la evasión y elusión fiscales, se están reduciendo los recursos humanos para ello. Entre 2008, el comienzo de la crisis, y 2012, el número de empleados en la hacienda pública del país, la Agenzia delle Entrate descendió en 3 257 o un 9,2 %, en comparación.

En absoluto Italia es la excepción. De hecho, la caída de entorno al 9 % durante cuatro años está próxima a la media del conjunto de la UE, como indican las cifras de la tabla. Aquí se incluye el empleo en la hacienda pública de los 28 Estados miembros de la UE, además de Islandia y Noruega, y revela que 24 Estados de los 30 han recortado el número de puestos laborales.[14] Las excepciones son Noruega, Luxemburgo y Suecia, donde todos han experimentado pequeños incrementos en estos cuatro años, y Hungría, Islandia y Eslovaquia, donde los cambios fundamentales en la estructura administrativa de la hacienda pública hace imposible su comparación.

Dejando de un lado estos tres últimos países, además de Polonia, donde las cifras más recientes corresponden a 2010, se han perdido un total de 56 865 puestos laborales en las haciendas públicas entre 2008 y 2012, el equivalente al 9,6 % de los 593 000 que había al comienzo del periodo.

En algunos países los recortes han sido muy sustanciales.

Dos países, Grecia y Reino Unido, han reducido el número de empleados en la hacienda pública durante cuatro años en más de una quinta parte, y Letonia, con la pérdida del 19,8 % de los puestos laborales se sitúa muy próximo a este nivel. Hay otros cinco países donde el porcentaje de puestos de trabajos perdidos oscila desde aproximadamente el 15 % al 18 %, y son: Dinamarca, Lituania, Chipre, Estonia y Rumania. Otros cuatro países, donde el número de puestos laborales es menor en términos porcentuales, todavía se presencia que uno de cada diez trabajos en la hacienda pública se perdió entre 2008 y 2012: Irlanda (13.0 %), Bélgica (11.9 %), Finlandia (10.9 %) y Portugal (10.4 %).

Por lo tanto, en total 12 países han experimentado una pérdida de más del 10 % de los puestos laborales en su hacienda pública en solo cuatro años. *(Ver Tabla 3)*

Hay algunos indicios que apuntan a que la pérdida general de puestos laborales podría estar desacelerándose. Analizando los totales de los 26 países donde existen cifras comparativas durante un periodo de cuatro años, el índice de descenso ha pasado del 3,1 % entre 2008 y 2009 al 1,8 % entre 2011 y 2012.

Sin embargo, en el conjunto de la UE no existen muestras de que la pérdida de empleo se haya paralizado o revertido. *(Ver Tabla 4)*

Las cifras más recientes de la tabla se refieren al año 2012 y, en el caso de Reino Unido a fecha de marzo de 2013. En algunos países, las cifras más recientes disponibles indican que continúa el descenso en el número de personas empleadas en las agencias tributarias nacionales. En otros, se han publicado los planes relativos a los futuros recortes de empleo.

- En **Bélgica**, por ejemplo, las cifras de la base de datos federal sobre personal pdata.be muestran que el recuento total en SPF Finance (incluyendo el catering proporcionado por fedorest) descendió de 26 933 a finales de 2012 a 25 999 a finales de 2013, un 3,5 % de descenso en un único año.[15]
- En **Dinamarca**, tras la fusión de las administraciones locales y nacionales de hacienda en 2005, el plan era que el número de empleados descendiera a casi el 40 %, del equivalente a tiempo completo (FTE) de 10 700 puestos laborales a 6 400 en 2012. Sin embargo, esta reducción ha sido menos vertiginosa de lo previsto, debido en parte a los retrasos en los principales proyectos de TI. No

Tabla 2: Recomendación específicas por países de la UE

País	Recomendación/comentario
Bélgica	"el sistema fiscal belga se fundamenta de manera desproporcionada en los impuestos directos y contiene lagunas que merman su carácter justo."
Bulgaria	"mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias sigue siendo un reto clave"
Croacia	"el valor de los impuestos no recaudados pero obligados y las contribuciones sociales se han más que triplicado entre 2005 y 2010, y representa en torno al 13% de los impuestos totales y contribuciones recaudadas en 2010"
Rep. Checa	"avance limitado en materia de cumplimiento y recaudación fiscales"
Grecia	"sigue siendo urgente abordar la debilidad estructural de la administración de hacienda"
Hungría	"el gobierno considera que el incumplimiento de las obligaciones fiscales tiene un importante impacto sobre la recaudación"
Italia	"se han adoptado medidas para mejorar la gobernanza fiscal, su cumplimiento y la lucha contra la evasión, pero la dimensión de este reto exige más medidas"
Letonia	"importantes retos en esta área [de la economía informal]"
Lituania	"el sistema tributario de Lituania se caracteriza por una baja presión fiscal general, … especialmente sobre el capital y en menor medida sobre el rendimiento personal, y por un importante nivel de evasión fiscal"
Malta	"se han adoptado algunas medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero todavía deben materializarse algunos de estos logros concretos"
Polonia	"dada la actual estructura impositiva, un avance en la estrategia integral para el cumplimiento de las obligaciones fiscales supondría una mayor recaudación"
Rumania	"el bajo cumplimiento de las obligaciones fiscales y la alta evasión fiscal representan desafíos importantes para el sistema impositivo de Rumania…, la relativa facilidad con la que los autónomos pueden eludir los impuestos podría ser también un factor [que explique la baja recaudación fiscal]"
Eslovaquia	"la capacidad de la hacienda pública para evitar el fraude fiscal y recuperar los impuestos debidos parece estar limitada"
Eslovenia	"todavía se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales"
España	"queda margen para más acciones orientadas a garantizar la recaudación de impuestos en línea con la legislación en materia fiscal"

Fuente: Recomendaciones específicas por países en 2013, procedentes de los documentos de trabajo del personal en todos los casos exceptuando a Bélgica

Tabla 3: Cambios en el empleo de las agencias tributarias 2008-12

País	Nombre del organismo
Austria	Steuer und Zollverwaltung
Bélgica	SPF Finanzas (recuento 1, enero del año siguiente)
Bulgaria	Agencia nacional de hacienda
Croacia	Porezna Uprava
Chipre	Departamento de Hacienda
República checa	České Daňové Správy
Dinamarca	Skatteministeriet
Estonia	Ministerio de Finanzas
Finlandia	Personal de la administración tributaria (FTE)
Francia	DGFiP
Alemania	Bundesministerium der Finanzen Steuerbehörden
Grecia	Ministerio de Economía
Hungría	Administración nacional de hacienda y aduanas
Islandia	RSK
Irlanda	Hacienda y aduanas de Irlanda
Italia	Agenzia delle Entrate
Letonia	VID (servicio estatal tributario)
Lituania	VMI Inspectorado fiscal estatal)
Luxemburgo	Administration des Contributions directes & AED
Malta	Departamento tributario de Irlanda
Países Bajos	Belastingsdienst (FTE)
Noruega	Skatteetaten (FTE)
Polonia	Ministerstwo Finansów
Portugal	Ministerio de Finanzas
Rumania	Agencia nacional de administración fiscal
Eslovaquia	Daňové Riaditeľstvo Slovenskej Republiky (Slovak tax directorate)
Eslovenia	Davčna uprava Republike Slovenije
España	La Agencia Tributaria
Suecia	Agencia tributaria sueca (1 de enero del año siguiente)
RU	Departamento central HMRC (FTE - year to following March)
Total	

Fuentes: Austria IOTA; Bélgica www.pdata.be; Bulgaria Informes anuales de la hacienda pública 2009-2012, IOTA 2008; Croacia IOTA; Chipre IOTA; República checa Informace o činnosti Celní správy České republiky za rok 2012; Dinamarca IOTA; Estonia IOTA; Resumen estadístico de Finlandia 2012; Francia DGFiP informes anuales; Alemania IOTA; Grecia IOTA; Hungría IOTA; Informes anuales de la hacienda pública de Islandia (RSK); Irlanda Informes fiscales anuales; Italia IOTA; Informes anuales del servicio estatal tributario de Letonia (VID); Lituania IOTA; Luxemburgo Informes anuales de la hacienda pública;

2008	2009	2010	2011	2012	Cambio 2012/2008 (% y cifras)	
7,865	7,761	7,501	7,398	7,321	-6.9%	-544
30,576	30,042	29,297	28,184	26,933	-11.9%	-3,643
7,796	7,439	7,643	7,577	7,596	-2.6%	-200
4,331	4,493	4,409	4,380	4,298	-0.8%	-33
570	590	537	526	477	-16.3%	-93
15,408	15,391	14,744	14,662	14,762	-4.2%	-646
8,708	8,177	7,629	7,402	7,173	-17.6%	-1,535
1,825	1,818	1,812	1,740	1,555	-14.8%	-270
5,757	5,595	5,336	5,229	5,130	-10.9%	-627
126,586	124,614	121,929	117,964	115,411	-8.8%	-11,175
112,981	112,295	110,894	110,650	110,000	-2.6%	-2,981
12,280	11,892	11,555	9,760	9,596	-21.9%	-2,684
15,635	15,607	15,607	23,060	22,482	43.8%	6,847
94	98	268	264	259	175.5%	165
6,590	6,100	6,076	5,962	5,732	-13.0%	-858
35,568	33,584	33,238	33,047	32,311	-9.2%	-3,257
5,074	4,461	4,176	4,147	4,069	-19.8%	-1,005
3,986	3,676	3,585	3,312	3,296	-17.3%	-690
910	915	915	914	936	2.9%	26
257	253	241	253	241	-6.2%	-16
30,894	30,707	29,964	29,010	28,106	-9.0%	-2,788
5,814	6,135	6,087	5,943	5,903	1.5%	89
43,235	48,217	42,801				
15,155	14,536	14,000	13,605	13,586	-10.4%	-1,569
31,281	30,793	29,448	27,025	26,668	-14.7%	-4,613
5,731	5,730	5,698	5,444	8,781	53.2%	3,050
2,586	2,554	2,526	2,506	2,421	-6.4%	-165
27,951	27,555	27,880	27,613	26,962	-3.5%	-989
10,419	9,922	10,267	10,463	10,783	3.5%	364
82,003	73,695	67,797	67,004	65,040	-20.7%	-16,963
657,866	644,645	623,860	575,044*	567,828*		

Malta IOTA; Países Bajos 2008-2011 Informes anuales de la hacienda pública (Belastingdienst) 2012 correo electrónico de Belastingdienst; Noruega Informes anuales de la hacienda pública (Skatteetaten); Polonia IOTA; Portugal Sintese estatística do emprego público y Observatório do emprego público; Rumania IOTA; Eslovaquia IOTA; Eslovenia Informes anuales de la hacienda pública (DURS); España Informe anuales de la hacienda pública (La Agencia Tributaria); Suecia correo electrónico de la hacienda pública (Skatteverket); Reino Unido informes y cuentas anuales de HMRC.

Tabla 4: Velocidad del cambio

Año	Cambio total de empleo en relación al año anterior*	
	Porcentaje	Número
2009	-3.1%	-18,178
2010	-2.7%	-15,507
2011	-2.4%	-13,210
2012	-1.8%	- 9,970
TOTAL		-56,865

* Basado en 26 países con cifras comparativas durante un periodo de cuatro años (excluyendo a Hungría, Islandia, Polonia y Eslovaquia)

obstante, en la Ley de Finanzas de 2014, todavía está planificado el recorte de empleo. El número de personal directamente vinculado a la recaudación fiscal se espera que descienda de 7 046 en 2012 y 6 885 en 2013, a 6 393 en 2014, 6175 en 2015, 6 036 en 2016 y 5 912 en 2017.[16]

- En **Finlandia,** donde el informe anual de 2012 de la administración de hacienda (VERO) declara que "como promedio, la cifra se ha reducido en un 2,7% cada año desde 2008", y hay prevista otra reducción del 7% entre 2012 y 2015.[17]
- En **Francia**, en respuesta a una pregunta en la Asamblea nacional francesa en enero de 2013, el Ministerio de Finanzas francés anunció su intención de reducir el número de empleados en las administraciones de hacienda DGFiP en 2 023 en 2013[18] y otros 1 988 empleos de FTE se espera que desaparezcan en 2014, según un informe parlamentario.[19] Esto equivale a una pérdida anual de en torno al 1,7 % de los empleados.
- En **Noruega,** las cifras del sindicato YS Stat indican que en el periodo entre finales de 2012 a 30 de junio de 2013, el número total de empleados en las administraciones de hacienda descendió de 6 393 a 6 311, un descenso del 1,3 % en seis meses.
- En **Portugal,** las cifras relativas al número de empleados en el sector público muestran el descenso en el Ministerio de Finanzas de 13 586 personas en diciembre de 2012 a 13 285 empleados a fecha de diciembre de 2013, el 2,2 %. [20]
- En **España**, las cifras más recientes de la Agencia Tributaria a finales de 2013, muestran un número de 26 231 empleados. Esto supone un 2,7 % menos que el año anterior, llevando la tasa de empleo a "mínimos históricos". De hecho, el número es tan reducido que el Gobierno español reconsiderará su política de recortes en esta área (ver más abajo).[21]
- En **Reino Unido**, la hacienda pública, HMRC, informó a una comisión parlamentaria sobre sus "planes de reducir el número de personal que trabaja cara al público en 8 500 empleados (alrededor de un tercio) para el año 2015", y que "se

espera que el número de personal en puestos de atención telefónica al usuario se reduzca a casi la mitad de 6 900 en 2011-12 a 3 700 en 2014-15".[22]

EL IMPACTO DE LOS RECORTES DE PERSONAL

Uno de los resultados claros de los recortes en el número de empleados que trabaja en la hacienda pública se produce en el ánimo de los que permanecen activos.

En **Francia**, un sondeo sobre la opinión que tiene el personal del Ministerio de Finanzas realizado por IPSOS para el gobierno a finales de 2013 y revelado por el sindicato CFDT-Finances, descubrió que el 49 % estaba preocupado por las reducciones en el número de empleados y que el 72 % pensaba que sus condiciones laborales había empeorado. Solo el 58 % creía que había suficientes recursos y apoyo para realizar su trabajo bien, una caída de 7 puntos porcentuales respecto a la posición del año anterior; y en torno a la mitad de ellos respondió que había empeorado la calidad del servicio, 6 puntos porcentuales de aumento en seis meses.[23]

En **Reino Unido,** donde más puestos de trabajo se han perdido, la situación parece ser aún peor. Un informe reciente de la consultora UHY Hacker Young, señaló en relación con la situación en HMRC que 1697 empleados habían abandonado entre 2012-13, la mayor cifra desde los años 2008-09 y sugirió que fue en parte resultado de la mala moral, ya que HMRC se encontraba bajo presión constante para reducir costes y mejorar el rendimiento. Roy Maugham, socio tributario en UHY Hacker Young declaró: "*HMRC ha sido criticado recientemente por su rendimiento y parece ser que llevará algún tiempo hasta que se reestablezca la moral del personal.*"[24]

El bajo nivel de ánimo en HMRC se muestra en sus propios sondeos de opinión de personal. En el último sondeo de otoño de 2013, solo el 26 % se mostraba de acuerdo en que HMRC ha estado bien gestionado (2 % muy de acuerdo y el 24 % de acuerdo), mientras el 50 % no estaba de acuerdo con esta afirmación (el 30% en desacuerdo y el 20 % muy en desacuerdo). Cuando se les preguntaba si los cambios en HMRC eran "normalmente para mejor", los resultados fueron incluso peores; solo el 17 % estaba de acuerdo (el 1 % estaba muy de acuerdo y el 16 % de acuerdo), mientras el 54 % en desacuerdo (34 % en desacuerdo y 20 % totalmente desacuerdo). Aunque estos resultados fueron levemente mejores que los de la encuesta de 2012, eran mucho peores que los que arroja el servicio civil (administración central) en su conjunto (-17 puntos porcentuales sobre la gestión general y -10 puntos porcentuales sobre el cambio).[25] La mayor brecha entre HMRC y el Servicio Civil en su conjunto sobre la cuestión de si los individuos están orgullosos cuando les dicen a otros que trabajan para el HMRC, solo el 28 % está de acuerdo o muy de acuerdo, en comparación con el 56 % del conjunto del Servicio Civil, una prueba de los problemas específicos que afrontan las haciendas públicas de Reino Unido.

Estos niveles de satisfacción bajos no solo suponen una preocupación para aquellos que trabajan en las agencias tributarias, ya que también afecta al servicio que reciben los contribuyentes. Como señala Roy Maugham de UHY Hacker Young: "Es preocupante ver tal número elevado de *movimiento de personal que trabaja con impuestos personales ya que esto tendrá un impacto sobre los contri-*

buyentes de cada día, quienes a menudo son los más necesitados de un asesoramiento que garantice una solución adecuada a sus asuntos en materia fiscal".

Las repercusiones de los recortes de empleo se aprecian también en otras áreas.

De manera más obvia significa que se recaudan menos impuestos de los que sería el caso, como ocurre en Grecia y Reino Unido, dos de los países que desde 2008 han reducido en más de una quinta parte el empleo en la hacienda pública.

En **Grecia**, el sindicato POE-DOY ha elaborado sus propios datos que indican cómo ha descendido en solo dos años el número de empleados en las administraciones de hacienda en un 19 %, de 12 119 en 2010 a 9 760 en 2012, los impuestos retrasados han pasado de 45 000 euros a finales de 2011 a 56 000 euros un año después. Tryfon Alexiadis, vicepresidente del sindicato, se pregunta si el gobierno, que introdujo en dos años 22 leyes independientes en materia fiscal, quiere de verdad que mejore el sistema.[26]

En **Reino Unido,** el experto externo, Ronnie Ludwig, jefe del grupo de recursos privados en Saffrey Champness, apunta a la insuficiencia de personal como una de las razones para explicar la incapacidad de HMRC para recaudar la cantidad de impuestos que se esperaba de las cuentas offshore. "Esta falta de personal ha sido una de las razones que explican el fracaso de HMRC a la hora de recaudar impuestos como se esperaba de las cuentas offshore". Declaró:

> "Cuando HMRC no logró alcanzar la cantidad esperada de las cuentas bancarias offshore, sus responsables fueron públicamente humillados por un fallo que era casi inevitable. El objetivo de recaudación era demasiado optimista y los recursos legales y humanos aportados para solucionar el problema no se ajustaban en nada a las necesidades reales. Si este modelo se repite durante el transcurso de este movimiento de antielusión actual, no hay duda de por qué el personal senior de HMRC no tiene alta la moral."[27]

La oficina nacional de auditoria, que examina el rendimiento de los organismos públicos, también expresó su preocupación sobre el impacto que los recursos limitados tienen sobre la capacidad de HMRC para recaudar los impuestos que son debidos. En alusión a los planes elaborados específicamente para minimizar los impuestos, declara:

> "… cuando analizamos la respuesta de HMRC a los planes de elusión de fiscal comercializados, encontramos que hay 41 000 de casos de elusión abierta a fecha de 31 agosto de 2012, y todavía había que demostrar si se podría lograr reducir este número. HMRC por lo tanto se enfrenta a un desafío considerable de gestión si quiere continuar cumpliendo sus compromisos de aumento de la recaudación mediante la intensificación de sus actividades antielusión y antifraude."[28]

En **Dinamarca,** se ha producido una pérdida total de 1 535 puestos laborales (- 17.5%) entre 2008 y 2012. El número de empleados dedicados a la recuperación de la deuda tributaria se ha reducido de 1 065 en 2011 (a tiemplo completo) a 943 en 2013, lo que ha derivado en el aumento de las cantidades debidas a las agencias tributarias en relación con el impuesto de la renta, de 7,2 mil millones de coronas danesas en 2011 a 8,5 mil millones de coronas danesas en 2012, y el impuesto de sociedades, que pasó de 6,9 mil millones de coronas danesas en 2011 a 7,7 mil millones de coronas danesas en 2012.

En **Irlanda**, en 2011, las previsiones de los comisarios de hacienda expresaban la inquietud acerca de que el objetivo de "5 678 empleados previstos para 2014 suponía un riesgo y una reducción demasiado pronunciada dentro del contexto de los riesgos reales de su cumplimiento". En el informe anual de 2012, los comisarios de hacienda afirmaron también que "la jubilación de 282 personas durante el año originó la pérdida de experiencia y brechas en capacidades críticas".

Además, los recortes de empleo pueden suponer para los contribuyentes un empeoramiento del servicio, dañando la confianza pública en la justicia y eficacia del sistema en su conjunto. Muchos países han reducido el número de oficinas locales del fisco o tienen previsto hacerlo, el lugar donde los contribuyentes pueden ir a resolver sus problemas.

Este es el caso de **Finlandia**, donde la agencia tributaria VERO anunció a finales de 2012 que tenía previsto finalizar con sus operaciones en 20 lugares de toda Finlandia para 2015.[29]

En Grecia, el sindicato POE-DOY informa de que el número de oficinas de recaudación fiscal ha descendido de 288 en 2010 a 80 en 2013. La hacienda pública italiana (Agenzia della Entrate) cuenta con un importante programa para el cierre de oficinas y en marzo de 2014 anunció el cierre previsto de otras 58 oficinas locales de hacienda de un total de 374.[30] Las agencias tributarias de Países Bajos también tienen planeado cerrar 22 de las 40 oficinas existentes.[31]

En **Reino Unido**, HMRC ha ido incluso más lejos. En marzo de 2013, anunció que tenía prevista la clausura de todos sus 281 centros de contacto locales y reemplazarlos con asesores móviles, poniendo en riesgo 1 300 puestos de trabajo. En febrero de 2014, HMRC confirmó que iba a seguir adelante con la propuesta y que todos los centros de contacto serían clausurados para finales de junio de 2014. Sin embargo, la oficina nacional de auditoría confirmó en 2013 que "*HMRC había hecho un buen avance en la reducción de costes y cumplido con sus objetivos de recaudación, pero ha ido incluso más lejos para aumentar a niveles aceptables el servicio a los consumidores"* mediante el siguiente ejemplo: el objetivo de HMRC es que el 80% de las llamadas sean atendidas en cinco minutos; la referencia del sector es que el 80% de las llamadas sean contestadas en 20 segundos.

Aunque muchos contribuyentes tratan ahora sus cuestiones fiscales en línea, no todo el mundo lo hace, siendo los más vulnerables los que tienen menor probabilidad de hacerlo. Como señala el sindicato PCS, que representa a la mayoría de empleados de HMRC, una cuarta parte de los 2,5 millones de personas que utilizan estos servicios son trabajadores migrantes que a menudo plantean cuestiones complejas de naturaleza tributaria. El secretario general, Mark Serwotka, declara: *"Estos cierres merman seriamente la alegación del Gobierno de que quiere garantizar que las personas paguen sus impuestos".*

En **Francia**, donde se han producido relativamente pocas clausuras a nivel local, la situación es diferente. Para las agencias tributarias, DGFiP, se mantiene el compromiso de una organización descentralizada, con 2 961 oficinas en todo el país.[32] Sin embargo, en un informe de Parlamento Nacional de octubre de 2013 donde se expresa el temor a que, si bien existe un compromiso manifiesto a mantener esta red, en realidad los recortes en materia de recursos implica que se está socavando: *"El enfoque actual, que afronta dos formas, ya que intenta proclamar el manteni-*

miento de las tareas y la red, al tiempo que reduce los medios, algo que no puede funcionar por mucho tiempo."[33] De hecho, ante la evidencia de las largas colas de contribuyentes y el recorte de empleados, hasta el punto de que el personal de las oficinas tributarias se les saca de su trabajo habitual para trabajar en la recepción, DGFiP admite que el personal *"se enfrenta a dificultades a la hora de llevar a cabo su trabajo en la recepción en condiciones óptimas."*

El impacto en términos generales de estos y otros recortes de personal puede estar empeorando el servicio prestado a los contribuyentes, con consecuencias negativas.

Como concluye un informe de la oficina nacional de auditoría de Reino Unido:

> "HMRC se orienta a aportar tres prioridades estratégicas: mejorar el servicio a los clientes; reducir los costes de funcionamiento e invertir de nuevo el dinero de los ahorros eficientes para generar un aumento de la recaudación fiscal. Existen tensiones inherentes a la hora de reconciliar estas prioridades. Nuestro programa de trabajo 2012-13 nos ayudó a crearnos una opinión acerca de la evolución de HMRC dentro de cada prioridad. Descubrimos que HMRC había realizado un buen avance a la hora de reducir costes y cumplir con sus objetivos de recaudación, pero tiene que ir aún más lejos para elevar los estándares del servicio a los clientes a un nivel aceptable. La mejora del servicio prestado a los clientes es un elemento importante de la estrategia de HMRC para recaudar una proporción más elevada de los impuestos adeudados mediante la ayuda que presta a las personas y empresas para que cumplan de manera voluntaria con sus obligaciones en materia fiscal."[34]

El significado en la práctica se muestra un informe parlamentario independiente que analizó en concreto el servicio de atención al cliente de HMRC, y que descubrió que mientras la referencia del sector en cuanto a las llamadas telefónicas contestadas era del 80 % en 20 segundos, el objetivo de HMRC era responder al 80% de las llamadas en cinco minutos. En 2012-13, HMRC tardaba una media de seis minutos en responder a las llamadas, y un 10 % de estas no llegaba a responderse.[35]

En Francia, la decisión del gobierno en 2011 de llevar a cabo una congelación del umbral fiscal ocasionó que un millón extra de hogares pagaran impuestos en 2013, después del aumento de 940 000 en 2012. El recorte de empleo tuvo como consecuencia el entorpecimiento en las oficinas de recaudación, que se encontraban abrumadas con la presentación de formularios y por las personas que buscaban asesoramiento. El personal de las oficinas de recaudación es trasladado desde sus puestos habituales para trabajar en la recepción. En 2012, el DGFiP reconocía que el personal *"se enfrenta a dificultades para desempeñar su trabajo en la recepción en condiciones óptimas."*[36]

¿UN CAMBIO DE ACTITUD?

En España parece ser que el Gobierno ha comenzado a reconocer que los recortes de personal en la Agencia Tributaria (AEAT) han ido demasiado lejos. En abril de 2014, publicó un decreto por el que permite a la AEAT contratar a más personal del 10 % que corresponde a bajas naturales, y que constituye la norma para el resto

del sector público.[37] El documento anexo declara que el descenso en el número de trabajadores es *"más que preocupante",* ya que la AEAT había padecido una *"seria reducción"* que, si no se frena, puede ocasionar la pérdida de una cuarta parte de sus empleados en diez años, de 2010 a 2020. La edad media de los empleados del a AEAT ha aumentado *"de poco más de 40 años, en el momento de su creación, a sobre los 50 años de ahora".* Como consecuencia, la jubilación de empleados en los próximos años podría *"comprometer seriamente la mejora de su rendimiento, algo que es deseable, o al menos su mantenimiento",* algo que podría ocasionar *"un daño grave en detrimento del interés de las personas".*

Como señala el documento, *"es más que probable que los recortes excesivos de personal causen un impacto muy negativo sobre el déficit, lo que es muy poco acertado".* De cada euro gastado en costes fijos, el personal genera unos ingresos 15 veces mayores, por lo que no sorprende que AEAT planee la contratación de 166 personas más, que se suman a los 72 ya previstos.[38]

En **Irlanda** también, parece ser que se constata que puede ser contraproducente la reducción de personal en las oficinas de recaudación fiscal. La revisión del gasto de 2011, elaborada por los comisarios de recaudación fiscal, las responsables de la hacienda pública irlandesa, confirma la pérdida de demasiados empleados:

> "ISER [jubilación anticipada incentivada], la jubilación normal y las próximas marchas antes de febrero de 2012 han tenido como efecto la adopción de experiencias y capacidades claves en materia de recaudación a un ritmo demasiado acelerado. Algunas de estas capacidades deben ser sustituidas con urgencia. El personal se ha reducido en 655 personas desde 2008 y calculamos que unas 560 personas más se jubilarán en 2014."

La revisión continúa afirmando que el techo de empleo planificado en 5 678 trabajadores para 2014 *"es ya demasiado arriesgado, y demasiado pronunciada la reducción dentro ante los riesgos reales que presenta su cumplimiento".* Destaca que contar con menos personal genera una pérdida mayor de recaudación: *"el incumplimiento acrecentado se vería mayor que compensado por cualquier ahorro de personal"*. Parece ser que las advertencias se han escuchado y el número de empleados en la hacienda pública aumentó ligeramente a 5 745 (FTE) en 2013, un aumento de 13 empleados (0,2 %) en comparación con 2012, aunque todavía la cifra es un 13 % más inferior a la de 2008.

Sin embargo, incluso aunque haya previsión de nuevos empleados, es posibles que en realidad no se lleve a cabo.

Esta ha sido la experiencia en Países Bajos donde, tras la campaña del sindicato, FNV Abvakabo, en diciembre de 2012, el gobierno prometió fortalecer el servicio y aumentar el número de inspectores fiscales. Sin embargo, en vez de los 1 600 prometidos, solo se han contratado a 500 nuevos empleados, el resto ha sido transferido a otras partes del servicio.

Mieke van Vliet, de Abvakabo, comentó los informes: *"Wiebke [el ministro responsable] sabe que hay mucho más dinero del que podría recaudarse, pero afirma que "todavía está buscándolo". Los empleados saben exactamente* dónde lo *pueden encontrar… Por qué no se pone manos a la obra directamente, en vez de hacer recortes. La política tiene una obsesión con la administración pequeña y tiene que parar."*[39]

CONCLUSIÓN

La evolución en Países Bajos indica que aún cuando existe la convicción de que los funcionarios del fisco, más que pagar por ellos mismos en términos de recaudación, es la presión política la que evita su contratación en número suficiente.

Incluso, en Irlanda y España, donde las agencias tributarias están aumentando su personal o tienen previsto hacerlo, el número de empleados todavía se encuentra bastante por debajo de los niveles que había a comienzos de la crisis.

Este informe demuestra que como media las haciendas públicas de toda Europa han perdido cerca de uno de cada diez de sus empleados en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, y en muchos países este proceso continúa. Los recortes de empleo a esta escala hace que sea más difícil para los responsables del fisco perseguir a aquellos que de forma deliberada buscan evadir y de forma agresiva eludir el pago de impuestos. Sin embargo, también dificultan el apoyo necesario para que el resto de contribuyentes puedan pagar la cantidad correcta de impuestos en el momento oportuno.

Cuando el deterioro del servicio y el asesoramiento aportado a los ciudadanos en materia fiscal se combina con la opinión pública de que algunos son capaces de escapar de sus obligaciones fiscales – quizá por completo, el daño en la confianza pública en el sistema tributario es grave. Las consecuencias de esta pérdida de confianza se perciben en toda la sociedad.

NOTAS

[1] Impacto de la austeridad sobre el empleo en los servicios tributarios y la lucha contra el fraude y la elusión fiscal en los 27 de la UE + Noruega http://www.epsu.org/a/9397

[2] Política fiscal de la UE: logros y formas de avanzar, Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) – Parlamento Europeo, Bruselas, 7 de abril de 2014

[3] Tendencias en materia fiscal de la Unión Europea, edición de 2013

[4] Reformas fiscales en los Estados miembros de la UE: Retos de la política fiscal para el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, Informe de 2013

[5] Reformas fiscales en los Estados miembros de la UE: Retos de la política fiscal para el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, Informe de 2013

[6] Previsiones económicas de la Unión Europea 2I2014, Comisión Europea, 2.2014

[7] Cerrar la brecha fiscal europea: Informe del grupo de la Alianza Progresiva de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo de Richard Murphy, FCA Director de investigación fiscal, RU, febrero de 2012

[8] Reformas recientes de los sistemas tributarios en la UE: Buenas y malas noticias, Documento fiscal, nº 39, Comisión Europea, 2013

[9] Solo se incluyen los cálculos más recientes. El informe de la FSESP de 2013 menciona estimaciones anteriores sobre Suecia, Dinamarca, Finlandia y Francia.

[10] Estudio para cuantificar y analizar la brecha de IVA en los 27 Estados miembros de la UE: Informe final, por CASE y CPB, Varsovia, julio 2013

[11] Medición de las brechas fiscales, edición 2013: Estimaciones de la brecha fiscal para 2011-12, HM Agencia tributaria y aduanas, octubre de 2013

[12] Recaudación fiscal HMRC: Informe y contabilidad anual 2012-13, Comisión parlamentaria de contabilidad pública, diciembre de 2013

[13] Informe del secretario general de la OCDE a los líderes del G20, San Petersburgo, Rusia, 5-6 de septiembre de 2013

[14] Lucha contra la evasión y elusión fiscales: Un año de progreso, MEMO/13/1096

[15] Estas cifras proceden de diferentes fuentes como informes anuales de las agencias tributarias, estadísticas oficiales nacionales de empleo en el sector público y material publicado por la Organización intraeuropea de agencias tributarias IOTA. Existen diferencias entre países en los grupos que abarcan las estadísticas.

[16] https://www.pdata.be/start/tab_stat_form_dyn.php?pagetitle=menu19

[17] Finanslov for finansåret 2014, §09.21.01 (Personale) http://www.fm.dk/publikationer/2014/finanslov-for-finansaaret-2014/~/media/Publikationer/Imported/2014/AFL14/Finanslov%209_WEB.pdf

[18] Como informó a la OCDE (ver el Foro sobre la administración tributaria, Nota informativa: Working smarter in structuring the administration, in compliance, and through legislation, enero de 2012

[19] Pregunta n° 10748 de la Sra Carole Delga, 15 de enero de 2013

[20] Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395)

[21] síntese estatística do emprego público 4.º trimestre 2013

[22] Europa Press 7 de abril de 2014 http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-economia-fiscal-gobierno-admite-plantilla-agencia-tributaria-minimos-historicos-20140407150647.html

[23] Comisión parlamentaria de contabilidad pública HMRC: servicio a los usuarios. 36 informe de sesión 2012-13, marzo de 2013

[24] Ver http://www.cfdt-finances.fr/Observatoire-interne-de-Bercy-des

[25] "Staff quit HMRC in highest numbers for four years as stress rises", Lucy Warwick-Ching, Financial Times, 4 de noviembre de 2013

[26] Resultados de la Encuesta de Personal HMRC: 2013, enero de 2014 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271610/HMRC0000_HMRC.PDF

[27] "Greece's quest for taxes collects public's outrage", por Suzanne Daley, New York Times, International Weekly 10.11.14

[28] http://economia.icaew.com/news/february2014/deeper-moral-crisis-at-hmrc#sthash.qqfhqBVo.dpuf

[29] Contabilidad de las Agencias tributarias y de aduanas HM 2012-13: Informe del controlador y auditor general (NAO) 2 de julio de 2013

[30] Comunicado de prensa 30.11.2012

[31] http://www.iljournal.it/2014/le-sedi-dellagenzia-delle-entrate-che-chiuderanno/570703

[32] http://www.nujij.nl/economie/helft-kantoren-belastingdienst-dicht.15951885.lynkx

[33] Informe anual de DGFiP, 2012

[34] Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395)

[35] Contabilidad de la Agencia tributaria y aduanas HM 2012-13: Informe del controlador y auditor general NAO) 2 de julio de 2013

[36] Comisión parlamentaria de contabilidad pública: HMRC: Servicio al usuario. 36 informe de sesión 2012–13, marzo de 2013

[37] Le Figaro 20.9.2013 http://www.lefigaro.fr/impots/2013/09/20/05003-20130920ARTFIG00227-les-agents-des-impots-debordes-par-l-afflux-de-nouveaux-contribuables.php

[38] Real Decreto-ley 5/2014, BOE 5 de abril de 2014 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3650

[39] Europa Press 7 de abril 2014 http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-economia-fiscal-gobierno-admite-plantilla-agencia-tributaria-minimos-historicos-20140407150647.html

[40] http://www.abvakabofnv.nl/over-ons/nieuws/nieuwsoverzicht/2014/03/medewerkers-belastingdienst-hoge-werkdruk-staat-loopt-miljarden-mis/

ANOTACIONES

LA FSESP ES LA FEDERACIÓN EUROPEA DE SERVICIOS PÚBLICOS. ES LA FEDERACIÓN MÁS GRANDE DE LA CES Y TIENEN 8 MILLONES DE TRABAJADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN MÁS DE 275 SINDICATOS AFILIADOS. LA FSESP ORGANIZA A TRABAJADORES EN LOS SECTORES DE ENERGÍA, AGUA Y RECICLAJE, EN LA SALUD Y LOS SERVICIOS SOCIO-SANITARIOS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y NACIONAL, EN TODOS LOS ESTADOS EUROPEOS INCLUYENDO LOS PAÍSES AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA. LA FSESP ES LA ORGANIZACIÓN REGIONAL DE LA INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP).

www.epsu.org