



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN Y
MATERIALIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL ESTADO,
EJERCICIO 2023

¿Cuál es la efectividad del sistema de los beneficios fiscales en
el cumplimiento de los objetivos que los justifican?
¿Qué coste suponen para la Hacienda pública estatal?



[Informe n.º: I.694](#)

[Aprobado por el Pleno el 22 de septiembre de 2026](#)

FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE BENEFICIOS FISCALES

» ¿QUÉ SON LOS BENEFICIOS FISCALES?



Son disminuciones en el importe de los tributos para fomentar actividades o apoyar situaciones de hecho concretas —personales, sectoriales, territoriales— en aras del interés público.

» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Significativa merma en la recaudación tributaria estatal (estimada en 53.982 M€ en 2024).
- Impacto social de los objetivos de política económica y social perseguidos.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

ÁMBITO OBJETIVO

Sistema de beneficios fiscales en el sistema tributario estatal

ÁMBITO SUBJETIVO

Dirección General de Tributos y otros entes participantes en la elaboración del Presupuesto de Beneficios Fiscales

ÁMBITO TEMPORAL

Presupuesto de Beneficios Fiscales de 2023 y los aplicados en 2024

- ➔ ¿Se hace un análisis ex ante de la eficacia de los BF según sus objetivos? ¿Se establecen indicadores para la evaluación de su impacto efectivo? ¿Se ha cumplido con el compromiso de evaluarlos, incluido en el PRTR?
- ➔ ¿Muestra el presupuesto de los BF una imagen transparente del importe previsible de los BF del Estado? ¿Cuál es su coste efectivo en pérdida de ingresos para la Hacienda pública?
- ➔ ¿Son razonables y basados en riesgos los sistemas de control de la AEAT sobre los BF? ¿Es adecuada, en términos de legalidad y de gestión, la aplicación efectiva de esos sistemas?



» CONCLUSIONES

Eficacia:

- No se documentan los objetivos ni las hipótesis de partida en el diseño de los beneficios fiscales
- Las evaluaciones disponibles muestran una eficacia aceptable, aunque no completa.
- No se realiza un seguimiento de las políticas públicas instrumentadas mediante beneficios fiscales.

Cuantificación:

- El cumplimiento de la previsión constitucional de elaboración de un Presupuesto de Beneficios Fiscales se cumple con una metodología adecuada y consistente.
- La estimación del impacto efectivo de los beneficios fiscales en cada ejercicio cerrado ya se viene elaborando y sería conveniente su publicación y su inclusión en la Cuenta General del Estado.

Control:

- El control de la aplicación de beneficios fiscales es uno de los muchos aspectos incluidos en la comprobación por la AEAT de las liquidaciones tributarias, que excedía el ámbito de la fiscalización.
- No obstante, los controles sobre las beneficiarias del régimen especial de entidades sin ánimo de lucro se han encontrado mejorables.



» RECOMENDACIONES

- ✓ Publicar los objetivos, parámetros y coste previstos para los beneficios fiscales, limitar su vigencia temporal y condicionar su continuidad a una evaluación positiva.
- ✓ Información de la aplicación de los beneficios fiscales de la Agencia Tributaria a las administraciones sectoriales para permitir el seguimiento de las políticas públicas.
- ✓ Publicar las estimaciones del coste efectivo de los beneficios fiscales en los ejercicios cerrados.
- ✓ Contabilizar las prestaciones en forma de créditos fiscales pagables o "impuestos negativos" como mayor gasto y mayor ingreso económico-financiero
- ✓ Mejorar la comprobación de los requisitos de las entidades sin fines de lucro acogidas al régimen fiscal especial.



■ Introducción

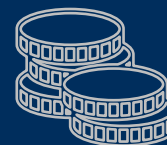
¿Qué se ha fiscalizado?

Los beneficios fiscales son disminuciones, legalmente previstas, en el importe de los tributos que contribuyen a sostener la Hacienda pública, para fomentar determinadas actividades o apoyar situaciones de hecho concretas —personales, sectoriales, territoriales— en aras del interés público. Su coste total se calculó en los Presupuestos Generales del Estado para 2023 en más de 45 mil millones de euros, una cuarta parte del total del ingreso tributario teórico —el que se produciría de no existir estos incentivos—.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La significativa merma que los beneficios fiscales suponen en la recaudación de ingresos públicos, así como su impacto social, dado que están orientados al cumplimiento de objetivos de política económica y social, justifican un análisis de su efectividad y de la razonabilidad de su coste.

Adicionalmente, uno de los compromisos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España se centraba en esta materia, haciendo esta fiscalización particularmente oportuna.



El **coste total** estimado de los beneficios fiscales para la Hacienda estatal en 2024 ascendió al menos a

53.982 millones €

■ Principales resultados y conclusiones

1. El diseño de los beneficios fiscales no se documentaba adecuadamente, lo que **no permite conocer ni contrastar los datos e hipótesis manejados** para su establecimiento.

El diseño de estas modalidades de política pública basado en información sólida y estudios racionales, con una adecuada **transparencia** de los mismos, permitiría **un debate público informado** sobre las alternativas posibles.

2. Las evaluaciones externas realizadas muestran una **eficacia aceptable de los beneficios fiscales** en el cumplimiento de sus finalidades previstas, aunque **no completa**. **No se realiza un seguimiento de la implementación y los resultados de las políticas públicas establecidas mediante beneficios fiscales**, para lo que se precisaría de canales estables de comunicación entre la administración tributaria y las administraciones sectoriales.
3. En la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización **aún no había evidencia sobre el cumplimiento del compromiso C28.R2 del PRTR** de España, relativo al incremento de la recaudación tributaria mediante la reducción de beneficios fiscales. Pese a existir **datos positivos respecto al incremento de la recaudación**, aún no estaba acreditada la conexión causal con estas reformas.
4. La **metodología** empleada en la identificación de los BF que deben cuantificarse para presupuestar su efecto sobre los presupuestos **es acorde con las prácticas** en los países de nuestro entorno. La distinción de los BF —justificados por razones de interés general— respecto de otras minoraciones tributarias —debidas a cuestiones técnicas de delimitación del hecho o la base imponible, o a simplificación y racionalización de la actividad recaudatoria— requiere de un análisis caso por caso. En su aplicación a la delimitación del Presupuesto de Beneficios Fiscales **no se han encontrado defectos** significativos. La metodología se aplica de forma consistente y gracias a la revisión continua se armoniza y actualiza de ejercicio en ejercicio.
5. La asignación de los beneficios fiscales a las políticas de gasto a las que podrían asimilarse, de forma que se pudieran comparar sus costes respectivos, se ve dificultada cuando los objetivos pretendidos no se hacen explícitos.
6. **Una buena parte de los beneficios fiscales no se cuantifican** en el presupuesto de beneficios fiscales, concretamente un 43 % de las figuras identificadas. No obstante, esto se debe a **dos causas fundamentales: la falta de información**, especialmente en el caso de las figuras novedosas, **y la escasa entidad de los beneficios fiscales**. El examen de los fundamentos de estas exclusiones, y la revisión de algunos estudios de la hipotética cuantía de los beneficios fiscales considerados poco relevantes y la entidad recaudatoria de los propios tributos permiten concluir que **las hipótesis son razonables y no cabe esperar que la falta de cuantificación altere significativamente la cifra global** del Presupuesto de Beneficios Fiscales.
7. **Las metodologías empleadas para la cuantificación** del efecto de los beneficios fiscales en la recaudación tributaria estatal **son razonables, se aplican consistentemente y emplean la mejor información** disponible en el momento de los cálculos.

- Con ocasión de los trabajos anuales de preparación de los Presupuestos Generales del Estado, se llevan a cabo **estimaciones pormenorizadas y razonables que podrían suministrar la información que cada año se sugiere por parte del Tribunal de Cuentas que se incluya en la memoria de la Cuenta General del Estado**. Esta información puede ser útil para valorar a posteriori las hipótesis de partida de la presupuestación, y sobre todo para **contribuir al debate público, informando del coste** de esta modalidad de política fiscal, aunque, por su propia naturaleza, la reducción en los ingresos debida a los beneficios fiscales no es objeto de contabilización y no puede calcularse con precisión absoluta.



En la fiscalización se documentó la **implantación de sistemas de ética e integridad profesional** en las administraciones fiscalizadas, concretamente el **Ministerio de Hacienda**, la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** y el **Instituto de Estudios Fiscales**

8. El control por la **Agencia Tributaria** de la aplicación por los contribuyentes de beneficios fiscales en sus liquidaciones, tanto en su vertiente de actuaciones gestoras como en sus actuaciones inspectoras, **tiene un enfoque basado en riesgos y en controles automatizados**, y siempre orientado a la comprobación del conjunto de una liquidación o, en algunos casos, de un contribuyente, pero **no específicamente sobre uno o varios beneficios fiscales**.

9. Un ámbito propio de los **beneficios fiscales que sí recibe un control específico** de la administración tributaria es la aplicación del **régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo**. En estos controles se identificaron **algunas debilidades**:
- Las rectificaciones censales, para excluir del régimen especial fiscal a las fundaciones de ámbito estatal que no cumplieran los requisitos, se efectuaban con un decalaje de años.
 - Las fundaciones de ámbito autonómico están en vías de incluirse en un protocolo de intercambio regular de información entre distintas administraciones, que al cierre de la fiscalización no había culminado.
 - Los controles sobre la presentación de memorias económicas por las entidades obligadas a ello no son sistemáticos.

■ Valoración Global

Los beneficios fiscales, que se justifican por sus finalidades de interés general, se diseñan y se aprueban, mediante normas de rango legal, sin que se hagan explícitos sus objetivos concretos, las alternativas consideradas y los datos e hipótesis de partida. Las evaluaciones *ex post* disponibles muestran unos resultados de eficacia mayoritariamente positivos.

El mandato constitucional de cuantificar en los Presupuestos Generales del Estado el coste estimado de los beneficios fiscales se cumple adecuadamente. Adicionalmente, sería conveniente que se incluyeran con los estados financieros anuales las estimaciones que la administración viene elaborando sobre el coste efectivo que supusieron los beneficios fiscales en la recaudación tributaria del ejercicio cerrado.

Los controles de la Agencia Tributaria sobre los beneficios fiscales efectivamente aplicados por los contribuyentes son en general globales para liquidaciones completas y no sobre los eventuales beneficios fiscales u otros elementos concretos de las mismas. No obstante, en el ámbito de los controles del censo de entidades sin fines de lucro acogidas al régimen fiscal especial, que afecta también a los incentivos al mecenazgo, los controles son mejorables.

■ Principales recomendaciones

Al Ministerio de Hacienda	Publicar los objetivos, parámetros y coste previstos para los beneficios fiscales
	Dar cobertura legal a los beneficios fiscales incluidos en las normas reglamentarias sobre la estimación objetiva de actividades económicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
	Habilitar una comunicación sistemática de datos de aplicación de los beneficios fiscales de la Agencia Tributaria a las administraciones sectoriales responsables de las políticas públicas afectadas
	Limitar la vigencia temporal de los beneficios fiscales y condicionar su continuidad a una evaluación positiva de su eficacia y su eficiencia
	Contabilizar las prestaciones en forma de créditos fiscales pagables o “impuestos negativos” como mayor gasto y mayor ingreso económico-financiero
	Publicar las estimaciones del coste efectivo de los beneficios fiscales en los ejercicios cerrados
Conjuntamente, al Ministerio de Hacienda y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria	Agilizar la comprobación de los requisitos de las entidades sin fines de lucro acogidas al régimen fiscal especial
	Culminar el procedimiento de intercambio de información con las comunidades autónomas sobre las fundaciones de distintos ámbitos territoriales