



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena



FACULTAD DE  
CIENCIAS DE LA  
EMPRESA

# EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

Amanda Martínez Martínez

Curso: 2015/2016

Directora: Elena de Lara Rey

Trabajo Fin de Grado

Grado en Administración y Dirección de Empresas

# ÍNDICE

1. Introducción.
2. Conceptualización del fraude fiscal.
  - a. Economía sumergida.
  - b. Dimensión.
  - c. Causas de la existencia de fraude fiscal.
  - d. Consecuencias del fraude fiscal.
    - i. Efectos directos.
    - ii. Efectos indirectos.
3. Legislación vigente en la lucha contra el fraude fiscal.
  - a. Ley actual y reformas más significativas de los últimos años.
  - b. Análisis de la *declaración tributaria especial*.
4. Carencias de la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude.
  - a. La recaudación.
  - b. La organización.
  - c. Recursos humanos.
  - d. Recursos económicos.
  - e. La eficacia.
5. El fraude en las grandes empresas.
6. Medidas para combatir el fraude fiscal y propuestas de los principales partidos políticos para tal fin.
  - a. El fraude como fenómeno social.
  - b. Economía ilegal.
  - c. Fraude fiscal internacional.
  - d. Evasión y delito fiscal.
  - e. Aplicación de tributos.
  - f. La Agencia Tributaria.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El fraude fiscal es uno de los temas más recurrentes de los últimos años en la prensa escrita y ha ocupado grandes espacios televisivos. El último barómetro publicado por el CIS revela que, después del paro, la corrupción y el fraude constituyen para los españoles el mayor problema que existe actualmente en España. Y es que éste supone un gran problema para la sociedad, que se ve agravado por el contexto de crisis económica en el que nos encontramos. Ante esto, pretendemos hacer un estudio lo más completo posible sobre el mismo, en el cual aproximemos la cuantía del fraude fiscal existente en España, analicemos sus causas y repercusiones en la sociedad, propongamos soluciones y, finalmente, comparemos las diferentes medidas antifraude propuestas por los principales partidos políticos en estas últimas elecciones.

Para alcanzar dicho objetivo, resulta fundamental definir antes el concepto de fraude fiscal e identificarlo dentro de la economía sumergida, pues dichos términos tienden a ser unificados. Tras esto, podremos establecer una cuantificación aproximada del fraude existente en España a partir de diferentes estudios llevados a cabo por expertos, pues a pesar de la repercusión que su ejercicio supone en las arcas públicas no existen informes oficiales que traten de cuantificarlo.

Analizaremos las causas que llevan a algunos contribuyentes a optar por el fraude fiscal, así como por la economía sumergida en su conjunto, estudiaremos si la ciudadanía está realmente concienciada de la importancia de los impuestos en la obtención de beneficios sociales y sus opiniones acerca del fraude fiscal y aquellos que lo ejercen. A continuación, estableceremos las consecuencias que el fraude supone no solamente para el Estado, sino para la sociedad.

Analizaremos también la Ley actual y sus principales reformas en materia de lucha contra el fraude fiscal, además de las opiniones que estas últimas suscitan entre los propios inspectores de Hacienda a través del IHE (Inspectores de Hacienda del Estado) y el Gestha (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda). Además, estudiaremos en profundidad la *Declaración Tributaria Especial* llevada a cabo en 2012 con el fin de recaudar impuestos a través de la regularización de dinero negro.

Posteriormente, nos centraremos en las carencias de la Administración Tributaria que, en la actualidad, le impiden actuar eficazmente contra el fraude fiscal. Estas carencias tienen lugar en el proceso de recaudación, en la propia estructura y organización del ente público, en los recursos humanos y económicos de los que dispone y en la eficacia del mismo. Todas ellas se estudiarán detalladamente, y de este modo y tras el anterior trabajo de investigación, nos encontraremos en posición de establecer y valorar una serie de medidas que ayuden a combatir el fraude fiscal de una forma más eficaz. A su vez, analizaremos las diferentes medidas que en las pasadas elecciones fueron propuestas por los principales partidos políticos en la lucha contra el fraude fiscal.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FRAUDE FISCAL

En primer lugar, para la realización de este trabajo es importante llevar a cabo una conceptualización. Para ello, definiremos el concepto de fraude fiscal y, posteriormente, estudiaremos sus dimensiones a nivel nacional, llevando a cabo una comparativa con el resto de países europeos. Finalmente, plantearemos sus posibles causas y consecuencias.

### a. Economía sumergida.

Es necesario identificar el fraude fiscal como parte de un conjunto denominado *economía sumergida*, la cual engloba la economía informal y la economía ilegal.

La *economía ilegal* se compone por aquellos ejercicios económicos que no son legales por la propia naturaleza de los mismos, como son la prostitución y el tráfico de drogas. Sin embargo, la *economía informal o irregular* es aquella economía que, a pesar de ser legal, se oculta por razones de elusión fiscal o de control administrativo. Dentro de esta última encontramos el fraude fiscal, pero también otra serie de conductas irregulares como pueden ser el incumplimiento de normas laborales o la corrupción.

De acuerdo con la Agencia Tributaria<sup>1</sup>, se considera fraude fiscal todo comportamiento por parte del contribuyente destinado a ocultar, disfrazar o manipular

---

<sup>1</sup> [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/Glosario\\_VT\\_es\\_ES.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/Glosario_VT_es_ES.html).

su capacidad económica con el objetivo de no ingresar a la Hacienda Pública la cantidad de impuestos que está obligado a pagar según las leyes vigentes. Su ejercicio conlleva liquidaciones administrativas por parte de la Agencia Tributaria, a no ser que se supere cierta cuantía, en tal caso es considerado como delito fiscal.

El Gestha<sup>2</sup> (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) desarrolla los distintos métodos para cuantificar la economía sumergida. Según este, los más habituales son tres: métodos directos, métodos indirectos y el método MIMIC.

Los métodos directos se constituyen por encuestas y auditorías elaboradas por parte de la Administración. Las encuestas presentan limitaciones, debido a que aquellas personas que participan en la economía sumergida difícilmente van a contestar con sinceridad.

En cuanto a los métodos indirectos, son estimaciones econométricas donde el volumen de la economía sumergida es una variable no observable. En estas estimaciones, se analiza el comportamiento de variables que sí son observables y que se encuentran relacionadas con la variable en cuestión en diferentes supuestos. Se trataría así de utilizar indicadores capaces de detectar anomalías. La Fundación de Estudios Financieros<sup>3</sup> nos proporciona una serie de indicadores capaces de detectar la existencia de economía sumergida: consumo de electricidad sobre la evolución del PIB, demanda de dinero efectivo como porcentaje del PIB, circulación de billetes de alta denominación, discrepancias entre la evolución de PIB por el lado de la oferta y la demanda, evolución de población activa real y registrada, volumen de transacciones monetarias y facturación con pago electrónico.

Finalmente, el método MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas) consiste en la posibilidad de estimar la economía sumergida estudiando la relación existente entre dicha economía y las variables observables que la causan (variables causa), al mismo tiempo que su relación con las variables observables sobre las que influye (variables indicadores). Según explica Gestha en su informe, su estudio sobre el nivel de economía sumergida se lleva a cabo por este método a través de un conjunto de ecuaciones estructurales a partir de las que se estiman los coeficientes que relacionan las

---

<sup>2</sup> La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis (2014). Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha).

<sup>3</sup> La economía sumergida en España (2013). Foros de debate, 4.

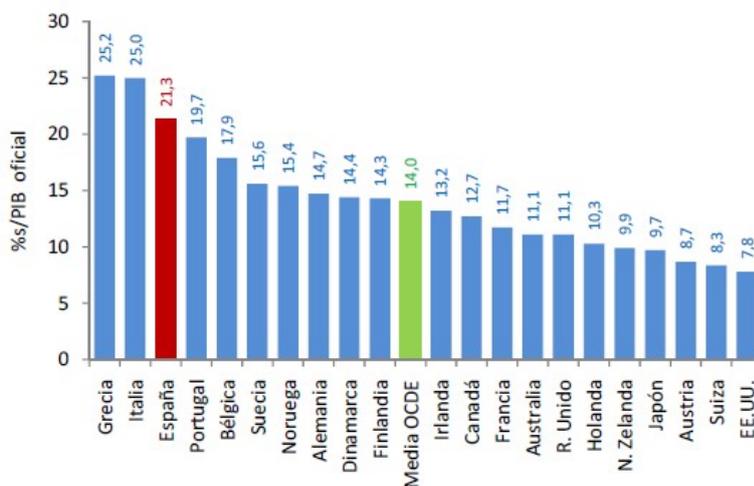
causas y los efectos con la variable no observada, siendo en este caso la economía sumergida. Es a partir de algún valor conocido de la variable no observada como se obtienen valores cardinales de dicha variable.

## b. Dimensión.

Llevar a cabo una cuantificación del fraude fiscal es una ardua tarea, esto se debe a la inexistencia de informes oficiales que proporcionen una cuantificación aproximada y al hecho de no haberse establecido un método reconocido internacionalmente para su cálculo. A esto añadimos que la mayoría de estudios existentes pretenden cifrar la economía sumergida en su conjunto, sin incidir en el fraude fiscal.

Rafael López del Paso<sup>4</sup>, estableció que la economía sumergida en el año 2012 en España era del 21,3% del PIB, superando a la media de la OCDE en 7,3 puntos porcentuales. Estos datos nos sitúan únicamente por detrás de Grecia e Italia.

Gráfico 1: La economía sumergida en los países de la OCDE. 2012. Porcentaje sobre el PIB oficial



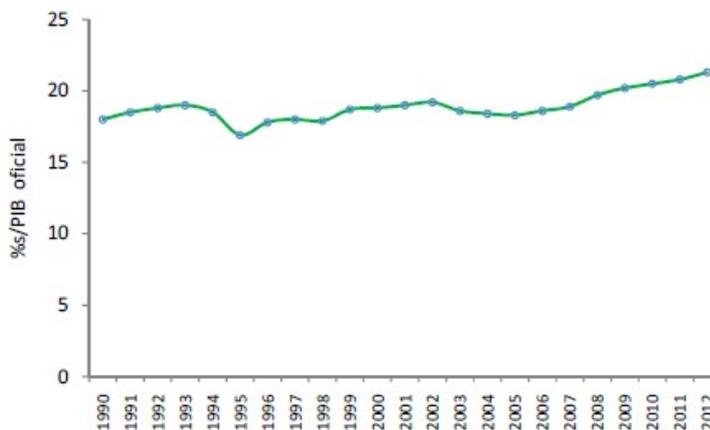
Fuente:Rafael López del Paso. La economía sumergida en España. 2013.

El autor, elabora una estimación de la evolución de la economía sumergida española entre los años 1990 y 2012 que podemos observar en el gráfico 2. En este gráfico observamos que a lo largo de los años la economía sumergida ha oscilado entre

<sup>4</sup> La economía sumergida en España (2013). eXtoikos, 10, 63-66.

el 15 y el 20 por ciento del PIB oficial, hasta que en 2009 supera el 20% llegando a alcanzar en el año 2012 el 21,3% del PIB.

Gráfico 2: Evolución de la economía sumergida en España. 1990-2012. Porcentaje sobre el PIB oficial

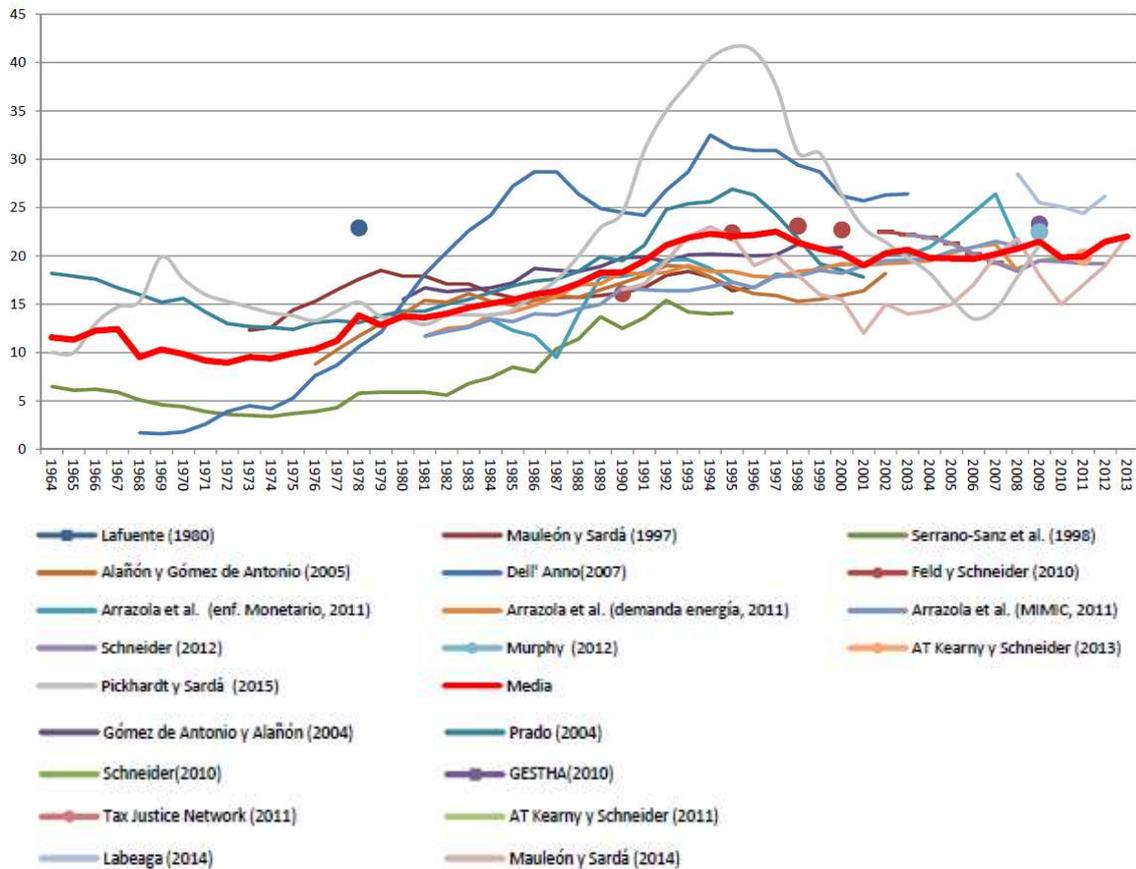


Fuente: Rafael López del Paso. La economía sumergida en España. 2013.

Vaquero García et al.<sup>5</sup> realizan un gran trabajo de recopilación de diferentes investigaciones que analizan la importancia de la economía sumergida en España. En el gráfico mostrado a continuación podemos visualizar los resultados obtenidos. Ciertamente, el margen de los resultados entre los diferentes estudios es muy amplio, esto puede deberse a diferentes cuestiones como, por ejemplo, la diferencia de método utilizado para su cálculo o la fase del ciclo económico en la que se lleva a cabo el estudio.

<sup>5</sup> Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué es lo que sabemos? (2015). Documentos de trabajo FUNCAS, 768, 1-45.

Gráfico 3: Evolución de la economía sumergida en España según los estudios recogidos por Vaquero García et al. Porcentajes sobre el PIB.



Fuente: Vaquero García et al. (2015). Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué es lo que sabemos?

Tras obtener la media de todos los estudios analizados, los autores distinguen tres etapas diferentes en sus resultados. En la primera de ellas, que tiene lugar hasta los años ochenta, no existe una tendencia clara en la evolución de la economía sumergida. De los años ochenta a la primera mitad de los noventa existe una tendencia creciente que, en la tercera etapa, sufriría un estancamiento. Es en esta última etapa donde podemos ver que dicha media de los estudios recopilados muestra un nivel de economía sumergida de los últimos años superior al 20% del PIB.

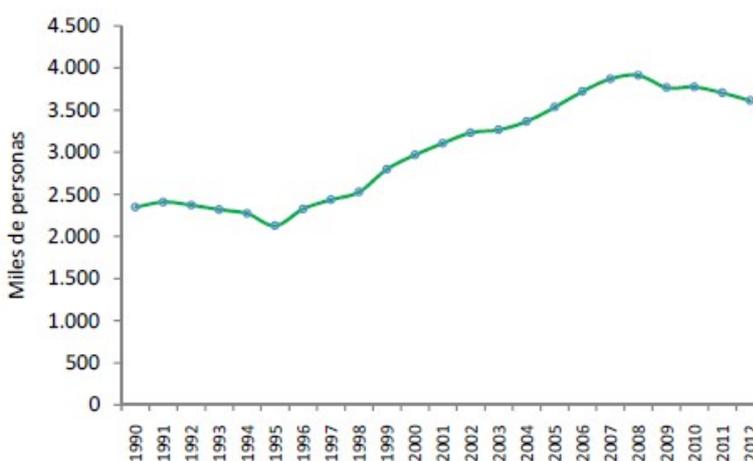
Por su parte, el Gestha<sup>6</sup> defiende que las estimaciones de la economía sumergida para el año 2012 oscilan entre un 20% y un 25% del PIB, situando a España entre los países de la OCDE cuya economía sumergida es más elevada. Además, apunta que los países más desarrollados presentan mayores tasas de presión fiscal y, a su vez, tamaños

<sup>6</sup> La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis (2014). Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha).

de economía sumergida bajos o moderados; sucediendo lo contrario en aquellos países menos desarrollados de la OCDE (menor presión fiscal que en los países desarrollados y alto nivel de economía sumergida). Sin embargo, según el estudio llevado a cabo por el Gestha, España en este aspecto se encuentra en una posición intermedia, más cercana a la de los países menos desarrollados de la OCDE.

Tras la bibliografía analizada, podemos determinar que existe un consenso generalizado que sitúa la economía sumergida española de los últimos años en torno al 20-25% del PIB. Siendo así, la situación española sería claramente peor que la de países como Alemania, Francia o Reino Unido, países a los que España aspira a acercarse.

Gráfico 4: Evolución de los empleos estimados en economía sumergida en España. 1990-2012. Miles de personas.



Fuente: Rafael López del Paso. La economía sumergida en España. 2013.

López del Paso<sup>7</sup>, asumiendo que el rendimiento de las personas dedicadas a actividades sumergidas es igual al de aquellas que se dedican a actividades regulares, y a partir de los resultados de su estudio mostrados en el gráfico 2, estima que más de dos millones de personas a lo largo de los años estudiados habrían llevado a cabo actividades económicas irregulares. Podemos observar en el gráfico 4 cómo en el año 2008 alcanzaría su máximo y aún en el año 2012 superaría los 3,5 millones de personas, lo equivalente al 15,6% de la población activa.

Finalizando la mención a este artículo, resulta muy interesante la simulación realizada por el autor, cuyo objetivo es estudiar la pérdida de recaudación tributaria

<sup>7</sup> La economía sumergida en España (2013). eXtoikos, 10, 63-66.

ocasionada por la existencia de economía sumergida. En el gráfico 5, López del Paso nos muestra que, según los resultados de su simulación, a partir del año 1995 la recaudación anual perdida por la Administración Pública ha ido aumentando año tras año muy significativamente. Es en 2007 cuando alcanza su máximo por encima de los 70.000 millones de euros, y se estima que en el año 2012 ronda los 69.300 millones (un 6,6% del PIB oficial).

Gráfico 5: Evolución de la pérdida de recaudación tributaria causada por la economía sumergida en España. 1990-2012. Millones de euros.



Fuente: Rafael López del Paso. La economía sumergida en España. 2013.

A tenor de estas cifras tan significativas, es evidente que la existencia de economía sumergida es una lacra para las arcas públicas. Es, por tanto, llamativa la inexistencia de estudios actualizados por parte de la Agencia Tributaria que traten en profundidad el problema del fraude fiscal con el fin de combatirlo eficazmente; siendo en el año 2006 cuando la AEAT, junto con la Secretaría de Estado de Justicia, realizaron el primer y último informe<sup>8</sup> hasta la fecha en dicha materia.

### c. Causas de la existencia de fraude fiscal.

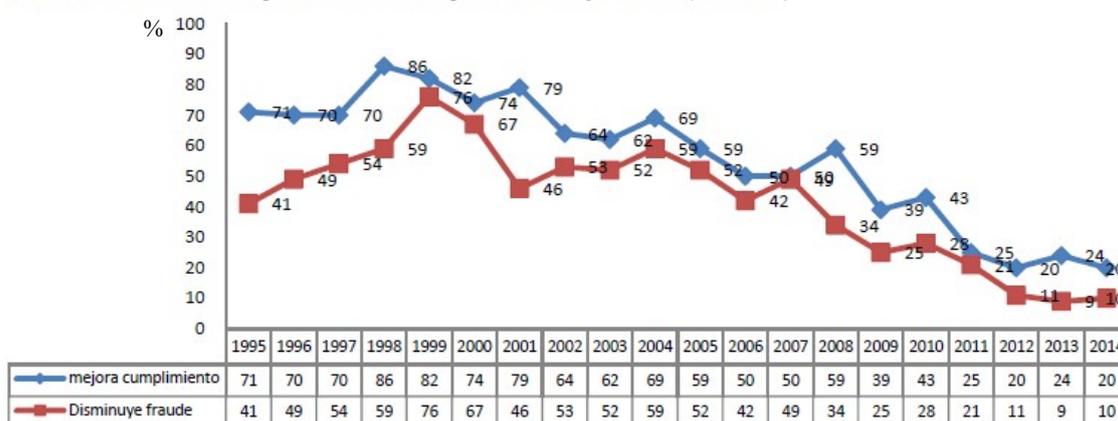
Como vimos anteriormente, todos los países presentan en mayor o menor medida tasas de fraude fiscal. Sin embargo, el volumen de fraude fiscal no es una magnitud constante en el tiempo, sino que las diferentes situaciones existentes en el país, ya sean sociales o económicas, llevan a aumentos o decrementos del mismo haciendo que varíe a lo largo de los años. En el caso de España, la Organización de

<sup>8</sup> Observatorio del Delito Fiscal. Convenio de 30 de junio de 2005 entre la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia en materia de prevención y lucha contra el fraude.

Inspectores de Hacienda<sup>9</sup> sostiene que la fuerte crisis económica ha llevado a muchos ciudadanos a ejercer actividades de economía sumergida, dejando así de declarar gran parte de sus ingresos. De igual modo, ha propiciado que empresas y particulares hayan dejado de pagar todos los impuestos que les corresponderían.

El último barómetro fiscal del IEF<sup>10</sup> nos revela que el 90% de la población encuestada considera que el fraude fiscal no está disminuyendo, y el 80% percibe que los contribuyentes no están mejorando en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En el gráfico 6 se muestra la opinión de los encuestados sobre su percepción de mejora del cumplimiento fiscal y la disminución del fraude, observamos en él una clara tendencia a la baja de las proporciones de dichas opiniones, las cuales han alcanzado en los últimos años los valores más bajos de la serie.

Gráfico 6: Evolución de las opiniones sobre el cumplimiento fiscal y el fraude (1995-2014)



Fuente: Instituto de Estudios Fiscales. Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014. 2015.

Sin embargo, este aumento del fraude y de la economía sumergida en su conjunto no se debe únicamente a la crisis económica, sino también a la reducción de medios de control. Y es que, según datos de IHE<sup>11</sup>, el número de empleados pertenecientes a la Agencia Tributaria en el año 2013 era el mismo que cuando fue creada en 1992.

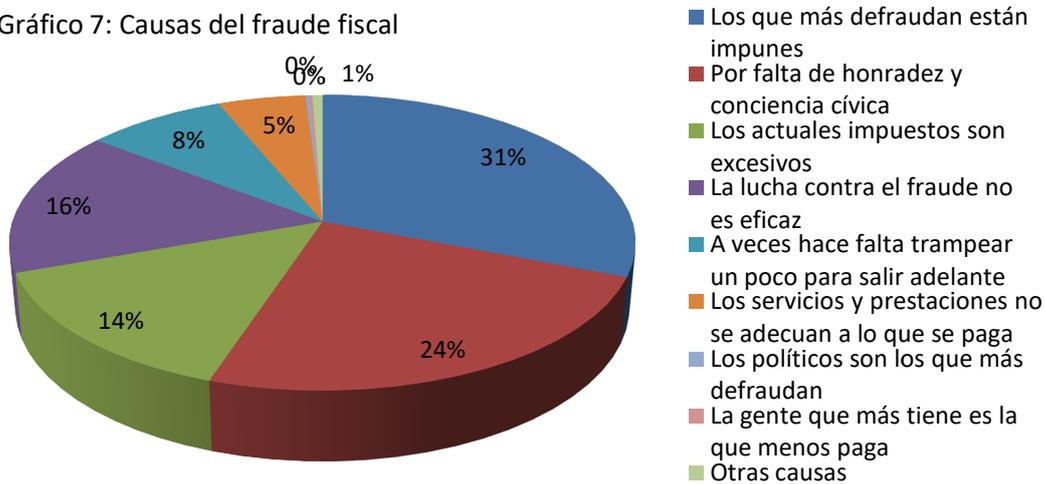
<sup>9</sup> La crisis fiscal en España. (2012). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

<sup>10</sup> Llevado a cabo por el Instituto de Estudios Fiscales. Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014. (2015). Se trata de un barómetro fiscal anual con el propósito de evaluar la evolución de las opiniones y actitudes fiscales, así como de temas de interés relacionados con la fiscalidad.

<sup>11</sup> Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal (2013). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

Otro factor clave que ha influido en el crecimiento de la economía sumergida es la sensación de impunidad hacia el gran defraudador, esta sensación es la causa principal del fraude fiscal según los encuestados en 2014 por el IEF. La falta de honradez y conciencia cívica, la ineficacia en la lucha contra el fraude y la excesiva presión fiscal le siguen como causas de gran influencia en la decisión de defraudar.

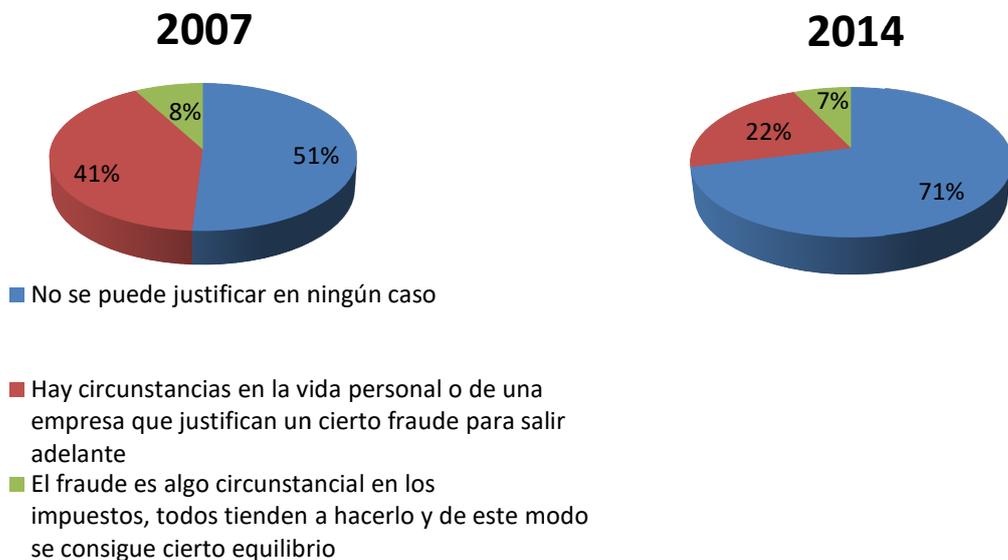
Gráfico 7: Causas del fraude fiscal



Fuente: Elaboración propia a partir del IEF "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014". 2015.

En cuanto a la conciencia cívica, los últimos datos del IEF muestran que el 71% de la población española considera que en ningún caso se puede justificar el fraude fiscal, pues atenta contra la solidaridad y los principios cívicos. Pero al rescatar datos de encuestas elaboradas con anterioridad a la crisis, los resultados distan mucho de los actuales.

Gráfico 8: Comparativa entre los encuestados por el IEF de 2014 y de 2007 en sus opiniones acerca de la justificación del fraude fiscal.



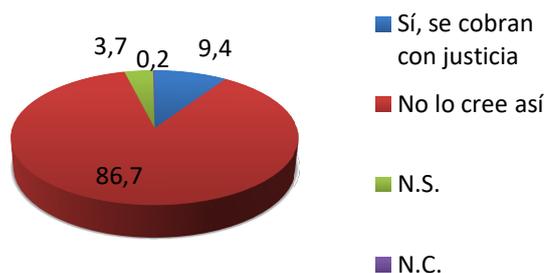
Fuente: Elaboración propia a partir del IEF “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014” y del IEF “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007”.

Como podemos observar, en las encuestas relativas al año 2007 el 41% de la población justificaba una conducta defraudadora motivada por circunstancias personales o empresariales. Además, si a dicho dato añadimos el 8% que consideraba que defraudar es una conducta normal, el resultado nos muestra que prácticamente la mitad de los ciudadanos encuestados (el 49 por 100) justificaba de una forma u otra el fraude fiscal en aquel año. Estos resultados reflejan una concienciación en los últimos años por parte de los ciudadanos de la importancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, concienciación que puede deberse a la crisis económica y a la reprobación suscitada entre la población como consecuencia de los constantes escándalos de corrupción que desde hace años inundan los medios de información.

La falta de transparencia ha sido siempre una constante en España. No fue hasta el año 2013 cuando se aprobó la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*; siendo esta la primera ley estatal de transparencia. Esta opacidad de la que gozaban las Administraciones Públicas ha propiciado la existencia de los mencionados casos de corrupción que han salido a la luz en estos últimos años. En estos escándalos se han visto envueltas personalidades de la élite política, las cuales, en muchos casos, no han asumido ningún tipo de responsabilidad hasta no existir una sentencia firme o la suficiente presión mediática

para abandonar el cargo. El problema de la corrupción, junto a medidas como la *Declaración Tributaria Especial*<sup>12</sup> y la impunidad mencionada anteriormente llevan a la sociedad a considerar que, como declaró Carlos Lesmes<sup>13</sup> en 2014: la Ley actual “está pensada para el *robagallinas*, no para el gran defraudador”. Hecho que causa un descontento y un sentimiento de injusticia en la población que atenta contra la credibilidad de las instituciones.

Gráfico 9: ¿Se cobran los impuestos con justicia? Es decir, ¿Pagan más quienes más tienen?



Fuente: Elaboración propia a partir del CIS “Opinión pública y política fiscal (XXXII)”. 2015.

Por último, cabe destacar que el fraude fiscal viene dado por personas pertenecientes a cualquier actividad empresarial, sin embargo, se podría afirmar que existen actividades económicas que proporcionan una mayor opacidad. Estas actividades facilitan el ejercicio del fraude frente a otras actividades económicas que se encuentran sometidas a un control mayor. Este hecho puede observarse en la tabla 1, proporcionada por el Instituto de Estudios Fiscales.

Tabla 1: Colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a Hacienda

Colectivos	(%)	Empresarios	Agricultores	Profesionales	Asalariados	Inactivos
Otros	50	54	67	54	50	46
Empresario	44	37	36	43	47	46
Profesionales liberales	13	14	17	12	10	14
Trabajadores autónomos	7	6	5	8	9	7
Rentista	6	7	7	8	4	5
Comerciantes	3	3	3	1	4	3
Agricultores	2	3	1	2	3	1
Asalariado	1	1	2	1	1	2

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales. Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014. 2015.

<sup>12</sup> Real decreto ley aplicado en 2012 que regularizó bienes y derechos adquiridos con rentas no declaradas por el contribuyente, por un precio ínfimo y con total exclusión de responsabilidad infractora. En el punto tercero de este trabajo se estudiará este real decreto ley en profundidad.

<sup>13</sup> Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.

En la tabla, la primera columna muestra los colectivos que según los encuestados defraudan más habitualmente a Hacienda, ordenados de mayor a menor número de menciones. La segunda, pertenece al porcentaje de tales menciones tomando como base el total de las mismas después de eliminar el efecto de No sabe/No contesta. El resto de columnas nos muestran las menciones llevadas a cabo por los encuestados pertenecientes a cada colectivo. De esta forma, podemos ver que el porcentaje más elevado pertenece al apartado “otros” pues, según el IEF, más de la mitad de los entrevistados opina que son los bancos y la clase política los colectivos que más defraudan. Esto se debe al malestar general existente por parte de la ciudadanía hacia las entidades financieras y los responsables políticos en los últimos años. El segundo colectivo que más defrauda según los encuestados son los empresarios, seguidos a bastante distancia por los profesionales liberales y los autónomos.

Resulta muy significativo que el colectivo de los empresarios, siendo el grupo considerado más deshonesto por la mayoría de los encuestados, atribuyen a su mismo colectivo una conducta fiscal más deshonesto, situándose a sí mismos también muy por encima del resto de colectivos. Este ejercicio de autocrítica revela que podrían existir actividades económicas que ofrezcan una mayor facilidad para cometer fraude fiscal y, a juzgar por estos datos, sería el sector de los empresarios aquel que se puede estar beneficiando de un menor control que el resto.

En referencia a la reflexión anterior, Julio Ransés Pérez Boga<sup>14</sup> sostiene que existen determinados sectores cuya propensión al fraude es mayor debido a que los elementos de control no se encuentran lo suficientemente depurados a causa de la estructura de la actividad. Además, afirma<sup>15</sup> que es en el sector de los trabajadores por cuenta ajena donde más fácil es detectar una conducta fiscal ilícita. Esto es debido a que éstos registran toda su información, hecho por el cual ante cualquier irregularidad saltan las alarmas. En cuanto a los autónomos y profesionales liberales, explica que es debido al sistema de módulos<sup>16</sup> por lo que es más complicado destapar el fraude en este sector.

---

<sup>14</sup> Presidente de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado de 26 de octubre de 2012 hasta el 23 de marzo de 2015. Entrevista al periódico CincoDías el 18 de enero de 2013.

[http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219\\_850215.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219_850215.html)

<sup>15</sup> En sus declaraciones al periódico El Mundo el 14 de abril del año 2013.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/14/economia/1365900896.html>

<sup>16</sup> Sistema mediante el cual en lugar de pagar a Hacienda según su nivel de ingresos y gastos, lo hacen teniendo en cuenta variables objetivas según la profesión de la que se trate, como pueden ser: número de trabajadores, número de vehículos afectos a su actividad, potencia eléctrica contratada...

Por otro lado, declara que las Pymes están detrás de muchos de los fraudes más comunes, como no dar de alta a los trabajadores para ahorrar en cotizaciones sociales, generando mucho daño al sumar muchos pequeños fraudes. Finalmente, las grandes empresas y patrimonios cuentan con asesoramiento legal y fiscal altamente especializado, capaz de aprovechar las ventajas fiscales existentes en el sistema bordeando la ilegalidad, por lo que la tarea de detectar posibles fraudes resulta complicada.

#### d. Consecuencias del fraude fiscal.

Una vez tratadas las causas del fraude fiscal, vamos a estudiar los efectos nocivos que ejerce, no solo en la economía del país, sino en la sociedad en su conjunto. Podemos hacer una diferenciación entre efectos directos e indirectos.

##### i. Efectos directos.

El efecto más evidente que tiene lugar debido a la existencia de fraude fiscal es la disminución de los ingresos públicos. Si esta merma es muy elevada, como en el caso de España, puede generar una crisis fiscal provocada por el déficit público, es decir, por el desequilibrio entre ingresos y gasto público. Este hecho conlleva la obligación de aumentar la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores, produciendo en los mismos desmotivación y desconfianza.

A su vez, el fraude fiscal condiciona la calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales pues, cuanto menor es la recaudación, menor será la calidad de los servicios públicos que se puedan ofrecer; e incluso, menores serán dichos servicios y prestaciones. Añadimos a esto la generación de competencia desleal, debido a que habrá empresas que cumplan con sus obligaciones fiscales y que deberán competir con otras que no las cumplan.

López del Paso<sup>17</sup> apunta, además, la incertidumbre que la existencia de fraude fiscal, y de economía sumergida en general, genera en el manejo de las estadísticas oficiales.

---

<sup>17</sup> La economía sumergida en España (2013). eXtoikos, 10, 63-66.

Pero, por encima de todas estas consecuencias, está la falta de equidad en el reparto de la carga tributaria. Esto es la injusticia en el cobro de los impuestos, injusticia que en los últimos años siente la ciudadanía española y que se pone de manifiesto por la gran mayoría de los encuestados por el CIS (2015) que pudimos ver en el anterior apartado.

## ii. Efectos indirectos.

Julio Ransés Pérez Boga, en su visita a la Facultad de Ciencias de la Empresa de la Universidad Politécnica de Cartagena en el año 2015, llevó a cabo una distinción de estos efectos según el ámbito al que repercute indirectamente el fraude fiscal: ayudas públicas, derechos laborales, en políticas de igualdad, ámbito familiar y cumplimiento de contratos privados. Esta distinción también la desarrolla en el informe elaborado por él mismo en nombre de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) con fecha del 10 de mayo de 2014<sup>18</sup>, organización que entonces presidía.

En primer lugar, el fraude fiscal afecta en gran medida a las ayudas públicas proporcionadas por el Estado. Al disminuir la recaudación es más difícil mantener ayudas como las becas de estudios, subvenciones o ayudas a la dependencia, así como proporcionar beneficios tales como son el acceso a la justicia y la sanidad gratuita. Tales conductas de insolidaridad ciudadana conducen en ocasiones al establecimiento de un sistema de copago, en el cual el ciudadano necesitado de un tratamiento sanitario o farmacológico debe pagar cierta cantidad para recibirlo; o también pueden llevar al aumento de las tasas a solicitar por el ente público.

En los derechos laborales, afecta a las prestaciones por desempleo, las indemnizaciones por despido improcedente y al subsidio diario por incapacidad temporal. Al existir fraude, no se puede llevar a cabo un correcto cálculo de las cuantías de las prestaciones a percibir, ocasionando así un daño de los derechos laborales del perceptor de cualquiera de las mencionadas prestaciones. Además, explica Pérez Boga, ejerce un efecto nocivo en las condiciones de trabajo al exigir, por ejemplo, sobre cumplimientos en el régimen horario abusando en la retribución de las horas extraordinarias.

---

<sup>18</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

En cuanto a las políticas de igualdad, los últimos datos publicados por Eurostat<sup>19</sup> sostienen que la brecha salarial existente entre hombres y mujeres en 2014 era del 18,8% a favor de los hombres. Esta brecha podría ampliarse al incluir a los salarios declarados la parte oculta de la retribución salarial, el fraude contribuiría así a consolidar esta discriminación salarial.

El fraude fiscal también afecta en el ámbito familiar. En caso de divorcio, la existencia de ingresos no declarados conlleva una fijación inadecuada del importe de la pensión compensatoria o de las anualidades por manutención de los hijos, al igual que en la atribución patrimonial al cónyuge no profesional de aquellos beneficios ahorrados que no han sido declarados. En cuanto a las sucesiones hereditarias, dificulta el reparto entre los herederos del caudal relicto al existir bienes ocultos.

Finalmente, es muy perjudicial en el cumplimiento de los contratos privados debido a que dificulta el derecho a la tutela judicial efectiva. La inexistencia de un contrato que se ajuste a la realidad ocasiona dificultades para reclamar en caso de existir una parte afectada por el ejercicio de una mala práctica o incumplimiento parcial. Además, genera lo que Pérez Boga define como un *área de contratación alegal*, en el cual se producen préstamos personales en condiciones de usura, negocios no transparentes, arrendamientos no declarados, etc.

### **3. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL**

Con una economía sumergida de entre el 20 y 25% del PIB, situando a España como el tercer país con la economía sumergida más elevada de la OCDE, podemos afirmar que la situación española en materia de lucha contra el fraude fiscal es preocupante. El elevado nivel de economía sumergida persistente a lo largo de los años nos lleva a pensar en dos posibilidades: una de ellas sería la existencia de una política de lucha contra el fraude fiscal desacertada, mientras que la otra sería la falta de voluntad política por erradicar este problema. Por ello, se considera necesario el estudio de la

---

<sup>19</sup><http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdsc340&language=en&toolbox=data>

legislación vigente en dicha materia y de las reformas más importantes establecidas en los últimos años. Además, estudiaremos el Real Decreto Ley 12/2012, denominado *Declaración Tributaria Especial*, o más conocido por el ciudadano como *la amnistía fiscal de 2012*, a término de conocer sus efectos, comprobar su legalidad y determinar si se obtuvieron de ella los beneficios esperados.

a. Ley actual y reformas más significativas de los últimos años.

La normativa existente contra el fraude fiscal ha sido objeto de constantes modificaciones a lo largo de los años. Esta tiene dos vertientes, la primera es la que penaliza el ejercicio del fraude por la vía administrativa y la segunda lo penaliza por la vía penal.

En la vía administrativa nos encontramos la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria como última Ley vigente. Siendo esta Ley el eje central del ordenamiento tributario, en ella encontramos sus principios esenciales y se regula la relación que debe existir entre el obligado tributario y la Administración.

En cuanto a la vía penal, se encuentra regulada por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En esta se penaliza a toda persona *«que, por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública estatal, autonómica, foral o local, eludiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta, obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales de la misma forma, siempre que la cuantía de la cuota defraudada, el importe no ingresado de las retenciones o ingresos a cuenta o de las devoluciones o beneficios fiscales indebidamente obtenidos o disfrutados exceda de **ciento veinte mil euros**»*. Siendo así, dicha persona será castigada con la pena de prisión de uno a cinco años y una multa del séxtuplo de la citada cuantía. En caso de que la cuantía excediera los seiscientos mil euros, el defraudador se enfrentaría a una pena de prisión de dos a seis años y una multa del doble al séxtuplo de la cuota defraudada.

Además, en ambos casos *«se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social»* dice la Ley, durante un período de tres a seis años si la cuantía defraudada es superior a ciento veinte mil y de cuatro a ocho años si esta supera los seiscientos mil euros.

En el año 2012 se establecen dos de las leyes con mayor importancia en la lucha contra el fraude fiscal: la Ley 7/2012, que modifica la vía administrativa, y la Ley Orgánica 7/2012, encargada de modificar la vía penal. IHE<sup>20</sup> menciona que anteriormente a éstas han existido otras 500 medidas en materia fiscal cuyo principal objetivo era el cumplimiento voluntario y la prevención en lugar de la lucha contra el fraude, las cuales han mejorado en gran medida las fuentes de información de la Administración Tributaria y la coordinación de ésta con otros órganos e instituciones, además de corregir o evitar fraudes concretos. Sin embargo, concluyen que no influyeron sustancialmente en la reducción del fraude existente en España.

En cuanto a las mencionadas leyes de 2012, modifican especialmente la Ley General Tributaria. El IHE, en su informe anteriormente citado, destaca las siguientes medidas pertenecientes a la Ley 7/2012:

1. Medidas destinadas a combatir fraudes concretos, como son las facturas falsas en el régimen de módulos. Para ello, esta nueva ley, en su artículo tres, excluye del método de estimación objetiva (también llamado régimen de módulos) a empresarios de determinados sectores que facturen menos del 50% de sus operaciones a particulares. Sin embargo, el Gestha<sup>21</sup> considera esta medida insuficiente y expresa la necesidad de reducir el límite de facturación, pudiendo ser: a los contribuyentes que realicen actividades económicas un límite de 150.000 euros anuales en lugar de los 450.000 actuales y limitar a aquellos pertenecientes a actividades agrícolas y ganaderas a 100.000 euros anuales en lugar de 300.000.
2. Medidas destinadas a evitar el fraude en la fase de recaudación: facilita los embargos preventivos y demás medidas cautelares para garantizar el cobro de deudas tributarias, se fija la responsabilidad subsidiaria de los administradores de empresas carentes de patrimonio cuya actividad es regular, se establece la posibilidad de adoptar medidas cautelares en expedientes de Delito y se podrá acordar la prohibición de disponer de

---

<sup>20</sup> Valoración de las nuevas medidas contra el fraude fiscal (2012). XII Encuentros tributarios 2012.

<sup>21</sup> Informe del 7 de mayo de 2012. Observaciones de Gestha al Anteproyecto de Ley de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

bienes inmuebles de sociedades cuyas acciones o participaciones hayan sido embargadas, siendo su control efectivo ejercido por el obligado tributario.

3. Medidas de carácter preventivo. El artículo siete limita el pago en efectivo de aquellas operaciones con importe igual o superior a 2.500 euros cuando una de las partes intervinientes sea un empresario o profesional, se establece una sanción del 25% en caso de incumplimiento.

Se introduce una nueva obligación de informar de aquellos bienes y derechos situados en el extranjero, estableciéndose imprescriptibles las rentas no declaradas. Pese a lo positivo de esta medida, el IHE considera que es insuficiente pues *“ningún español que tenga, por ejemplo, dinero oculto en paraísos fiscales se va a sentir amenazado”*. Por ello, como también defiende el Gestha, hay que intensificar la lucha contra la utilización de los paraísos fiscales.

4. Medidas de carácter sancionador. Se endurecen las sanciones por resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones inspectoras. Además, se establece una nueva sanción por incumplimiento de la obligación de presentación telemática de las declaraciones y se modifica el plazo para iniciar los expedientes de sanciones no pecuniarias con objetivo de favorecer su operatividad.
5. Medidas contra el fraude en el IVA. En caso de concurso de acreedores, se establece la inversión del sujeto pasivo en el IVA. La Ley 7/2012 expone que con este mecanismo se garantiza el ingreso del IVA en la Hacienda Pública, anteriormente existía un doble daño debido a que el IVA no ingresado era deducido por el adquirente.
6. Medidas en el IRPF. Integración de ganancias patrimoniales no justificadas en la Base Liquidable del IRPF correspondiente al período más antiguo no prescrito. Esta misma medida también se establece en el Impuesto Sobre Sociedades.

En cuanto a la Ley Orgánica 7/2012, una de sus reformas más importantes, tal y como dice la propia Ley, no es realmente una modificación conceptual, sino que tiene el cometido de fijar la correcta interpretación de la norma. Se trata de la modificación del artículo 305, en el cual se añade que *“La mera presentación de declaraciones o autoliquidaciones no excluye la defraudación, cuando ésta se acredite por otros hechos”*. Su objetivo es evitar que en la práctica se den supuestos en los que se interprete que no existe delito contra la Hacienda Pública por el mero hecho de presentar declaraciones o autoliquidaciones reconociendo las cantidades a ingresar, pero sin efectuar ningún ingreso.

Esta misma medida se adopta en el artículo 307, para evitar aquellos supuestos en los que se interpreta que no existe delito contra la Seguridad Social por el mero hecho de haber presentado los documentos de cotización, sin entrar a valorar si son veraces y completos.

También en el artículo 305, se introducen dos nuevos apartados. Uno mediante el cual *“Se considerará regularizada la situación tributaria cuando se haya procedido por el obligado tributario al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación”*. El segundo es aquel que permite a la Administración Tributaria continuar con el procedimiento administrativo de cobro de la deuda tributaria pese a la pendencia del proceso penal, *“pero podrá paralizarla el Juez siempre que el pago de la deuda se garantice o que el Juez considere que se podrían reducir daños de imposible o difícil reparación”*.

Además, se añade el artículo 305 bis. En él, *“se prevé un nuevo tipo agravado para tipificar las conductas de mayor gravedad o de mayor complejidad en su descubrimiento”*, lo que supone el aumento del plazo de prescripción a diez años por aplicación del artículo 131 del Código Penal. *“Se consideran supuestos agravados aquellos en los que la cuantía de la cuota defraudada supere los seiscientos mil euros”*.

En septiembre de 2015 se establece la Ley 34/2015. La misma introduce una serie de reformas que, en opinión de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE)<sup>22</sup>, son

---

<sup>22</sup> Informe de 17 de abril de 2015. IHE ve positivos los cambios previstos en la reforma de la LGT.

muy positivas y, a pesar de que sea una ley poco ambiciosa e incompleta, “*va en la buena dirección*”. A continuación se describen las medidas más relevantes:

1. Se introduce un nuevo artículo 95 bis, el cual habilita a la Administración Tributaria a publicar periódicamente listados de aquellos deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias superiores al millón de euros.
2. Se establece la posibilidad de sancionar aquellos supuestos que ya hayan sido declarados como conflicto en la aplicación de la norma tributaria por la Administración, supuesto que anteriormente estaba excluido de sanción.
3. Ampliación del plazo para la comprobación de bases, cuotas o deducciones pendientes a diez años.
4. Potenciación de los casos de revocación del NIF, se permite también su revocación a personas físicas.
5. Como consecuencia de la Ley Orgánica 7/2012, el artículo 255 ofrece la posibilidad de liquidar y efectuar el cobro de las deudas tributarias cuando se aprecien indicios de delito.
6. Se otorga a la DGT la posibilidad de dictar disposiciones interpretativas vinculantes.
7. Llevanza de los libros de registro por medios electrónicos y establecimiento de normas de mejora técnica en las reclamaciones económico-administrativas.
8. Ampliación del plazo del procedimiento inspector: 18 meses con carácter general, ampliable a 27 meses en aquellos supuestos de especial complejidad.
9. En el Título VII de la citada Ley se establece un procedimiento para la recuperación de Ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario.

Finalmente, cabe mencionar la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>23</sup> cuya entrada en vigor tuvo lugar el 5 de diciembre del pasado año. Dicha ley, como bien expone la Asociación Profesional de la Magistratura<sup>24</sup>, aporta muchos aspectos positivos a la norma; sin embargo, con el objetivo de agilizar el sistema judicial se han recortado los tiempos de instrucción siendo únicamente prorrogables a juicio del Ministerio Fiscal. Esta medida ha suscitado las quejas de un gran número de asociaciones de jueces y fiscales debido a la “casi imposibilidad” de que las investigaciones complejas culminen en el plazo inicial de 18 meses.

#### b. Análisis de la Declaración Tributaria Especial.

En un contexto de grave crisis económica y con el objetivo de reducir un difícilmente sostenible déficit público situado en el año 2011 en un -9.6% del PIB<sup>25</sup>, se justifica la introducción del RDL 12/2012.

Este Real Decreto-ley consideraba *“importante favorecer que los obligados tributarios puedan ponerse voluntariamente al corriente de sus obligaciones tributarias regularizando también situaciones pasadas”*. Con tal fin, los contribuyentes de IRPF, IS e IRNR que fueran titulares de bienes o derechos cuya titularidad se correspondiera con rentas no declaradas en tales impuestos podían acogerse a la regularización introducida por el RDL 12/2012 y presentar la Declaración Tributaria Especial (DTE). Para beneficiarse de dicha regularización era imprescindible el carácter voluntario, al igual que la inexistencia de notificación de procedimiento alguno de comprobación o investigación en aquellos impuestos y periodos pendientes de liquidar a fecha de la presentación de la autoliquidación. En consecuencia, el obligado tributario que decidiera acogerse a esta regularización extraordinaria, en lugar de acogerse al tipo de gravamen establecido por la normativa reguladora del IRPF, del IS o del IRNR, debería ingresar la cuantía resultante de aplicar al importe o valor de adquisición de los bienes o derechos atrasados a declarar un porcentaje del 10 %, tipo impositivo muy inferior al que todo contribuyente que cumple con sus obligaciones fiscales debe satisfacer.

---

<sup>23</sup> Ley 41/2015.

<sup>24</sup> Comunicado sobre la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2015). Asociación Profesional de la Magistratura.

<sup>25</sup> Datos extraídos de: <http://www.datosmacro.com/deficit/espana>.

Así mismo, el RDL establece que a aquellos que se beneficiaran de esta DTE no les serían exigibles intereses de demora ni recargos; y en caso de que el contribuyente pudiera acreditar que la titularidad de bienes o derechos a declarar corresponden a ejercicios ya prescritos, dichas rentas no formarían parte de la base imponible sobre la que calcular el importe a satisfacer a la Administración. Finalmente, cabe destacar que aquellos datos que se obtuvieran como consecuencia de esta regularización especial no podrían ser utilizados para efectuar comprobaciones en el marco de otros tributos y periodos debido a su carácter reservado.

En vista de las medidas que configuran este RDL, podemos afirmar que nos encontramos ante una *amnistía fiscal*, término evitado por el Gobierno y que no fue reconocido como tal hasta el pasado año 2015. Iglesias Casais y González Méndez<sup>26</sup> la califican como una amnistía extensiva, pues a diferencia de una amnistía pura en la que se condona únicamente la sanción, esta DTE conlleva la exoneración de sanciones, intereses, recargos tributarios y de responsabilidad penal. Estos mismos profesionales del Derecho Financiero y Tributario llevan a cabo un análisis de la constitucionalidad de la norma, considerando que vulnera tanto el principio de reserva de Ley, como los principios de justicia tributaria.

Según estos, esta disposición “*afecta de forma sustancial a la posición de los contribuyentes en el sistema tributario*” debido a que sustituye las obligaciones tributarias incumplidas a las que se encontraban sujetos por un nuevo gravamen, contradiciendo así los principios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Por ello afirman que se vulnera el principio de Reserva de Ley, pues esta norma altera suficientemente la posición del obligado tributario como para que resulte inconstitucional llevarla a cabo por un Decreto-ley.

En cuanto a los principios de justicia tributaria, su vulneración es debida a que la DTE quiebra el principio de generalidad al aplicar estos beneficios fiscales únicamente a un grupo de contribuyentes (a aquellos que incumplieron en ejercicios anteriores sus obligaciones fiscales). Los principios de igualdad y capacidad económica son transgredidos a causa de la injustificada diferencia de regímenes tributarios entre aquellos contribuyentes que satisficieron sus obligaciones fiscales y entre los que se

---

<sup>26</sup> La evasión fiscal y su “amnistía”. La justicia tributaria en un contexto de crisis económica (2013). Dereito, 22, 195-223.

acogieron a la DTE. Además de vulnerar el principio de progresividad, pues se establece un gravamen fijo del 10% independientemente de la cuantía a declarar.

Esta visión de inconstitucionalidad de la norma fue compartida por el partido de la oposición del momento, el cual presentó un recurso de inconstitucionalidad que fue admitido a trámite. Sin embargo, el 19 de octubre de aquel mismo año la Audiencia Nacional<sup>27</sup> consideró que la jurisdicción contencioso-administrativa no es el cauce adecuado para controlar la acción del Gobierno o ejercer la oposición política. Por ello, se decidió que el recurso debía “*ser inadmitido por falta de legitimación activa de la parte actora*”.

Como ya se mencionó con anterioridad, el objetivo de la amnistía fiscal era el de reducir el déficit público, esto sería gracias a la previsión por parte del Ministerio de Hacienda de conseguir aflorar unos 2.500 millones de euros. Sin embargo, de los 40.000 millones de euros de base imponible que se regularizaron con la DTE, la cuota tributaria a ingresar resultó únicamente de 1.193 millones de euros, resultando menos del 3% del tipo impositivo y un 48% de los ingresos previstos. Iglesias Casais y González Méndez atribuyen esta diferencia entre las previsiones iniciales y los resultados obtenidos a dos factores. El primero, la posterior interpretación por parte de la Dirección General de Tributos (DGT) de aplicar la prescripción en el proceso de regularización, de tal manera que los bienes y derechos evadidos a regularizar podían declararse prescritos y regularizarse sin tributación alguna. Y el segundo factor serían los informes emitidos por la DGT, cuyo fin era tranquilizar a los posibles declarantes ante la inseguridad jurídica que les ocasionaba la deficiente redacción de la norma.

Para Ransés Pérez Boga<sup>28</sup> esta medida fue insatisfactoria, puesto que toda amnistía fiscal supone una merma de la conciencia fiscal y por ello “*la amnistía solo tenía sentido por la recaudación que llevara aparejada*”, recaudación que como ya hemos comentado no llegó a cumplir con el 50% de las expectativas. Por último, menciona que al establecerse el carácter reservado en estas declaraciones no puede comprobarse el origen de las mismas, con lo cual no se ha comprobado si el dinero regularizado procedía de una actividad ilegal.

---

<sup>27</sup> Auto sala de lo contencioso-administrativo. Audiencia Nacional (2012).

<sup>28</sup> Entrevista concedida para el periódico CincoDías el 18 de enero de 2013.  
[http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219\\_850215.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219_850215.html).

## 4. CARENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Como hemos visto, a día de hoy la legislación española contempla la importancia de la lucha contra el fraude fiscal y se han llevado a cabo numerosas modificaciones con el fin de reducir el nivel existente de economía sumergida. Pese a ello, España sigue siendo de los países de la Unión Europea con mayor evasión fiscal, hecho por el cual cabe preguntarse por los motivos que llevan a que la Agencia Tributaria no obtenga los resultados deseados en su lucha contra el fraude. Dichos motivos podríamos atribuirlos a una serie de carencias que sufre la Administración en cinco aspectos: recaudación, organización, recursos humanos, recursos económicos y eficacia.

### a. La recaudación.

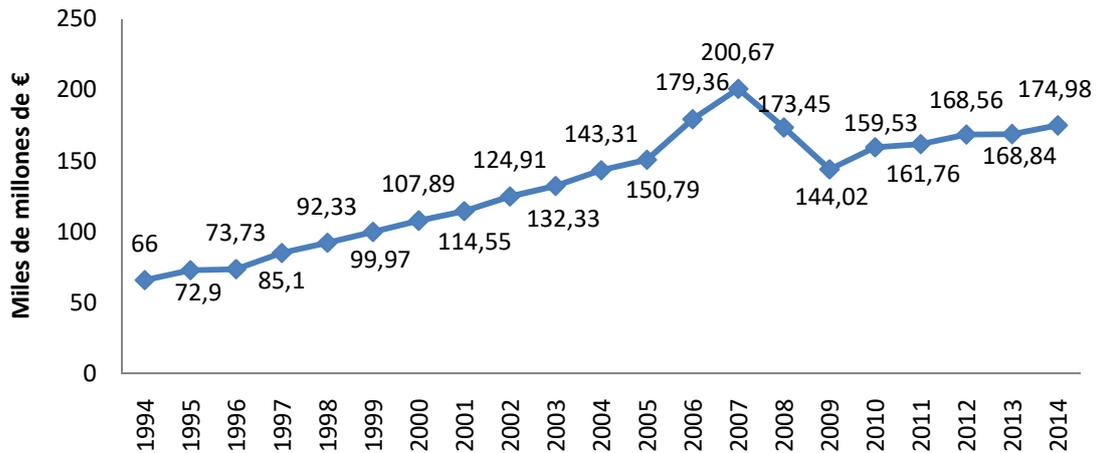
En primer lugar, cabe destacar que la gestión de la Agencia Tributaria está basada en un sistema generalizado de autoliquidación, junto a las obligaciones de información periódicas de los obligados tributarios y un elevado nivel de informatización. Todo ello necesariamente acompañado por un personal altamente cualificado.

El IHE<sup>29</sup> considera que esta gestión siempre había funcionado favorablemente hasta el inicio de la crisis económica. Sin embargo, en el gráfico mostrado a continuación podemos observar cómo a partir de aquel momento se produce un acusado descenso en la recaudación líquida. Dicho descenso se debe bien a impuestos no declarados o bien a la morosidad, lo cual denota una falta de políticas de lucha contra el fraude. Para estabilizarla, se debieron llevar a cabo medidas normativas.

---

<sup>29</sup> La necesidad de un estatuto orgánico para la AEAT. Magnitudes claves y su evolución estadística (2015). XXV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado.

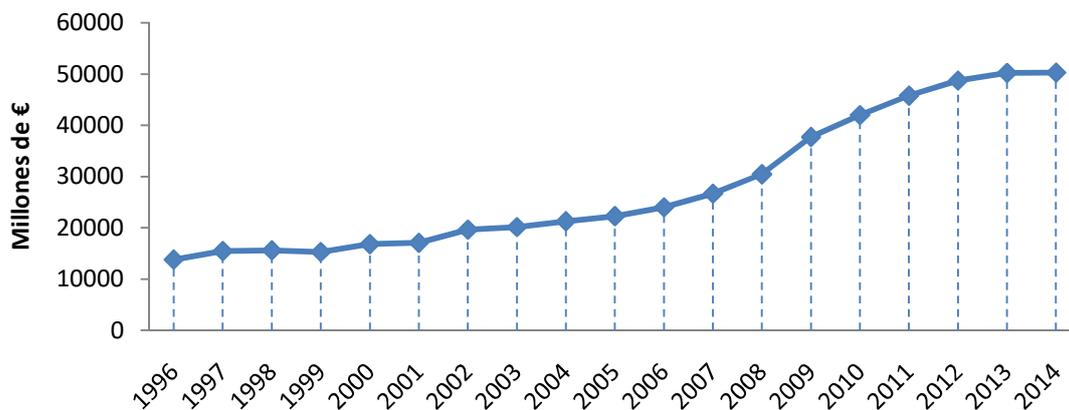
Gráfico 10: Evolución de la recaudación tributaria gestionada por la Agencia Tributaria.



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Tributaria “Memoria 2006” y “Memoria 2014”.

De igual modo, con la crisis se dispararon las cifras de la deuda pendiente de cobro. Como en toda crisis económica, la tendencia al impago de las obligaciones fiscales corrientes aumenta y se reciben un mayor número de solicitudes de aplazamiento de las mismas; es por ello por lo que podemos observar este considerable aumento. Muchas empresas en periodos de dificultad financiera recurren a este sistema de aplazamientos como método de financiación alternativa. Si bien es cierto que su evolución a lo largo de los años, en gran parte, ha sido positiva, el crecimiento experimentado a lo largo de los años de crisis podríamos calificarlo de desmesurado.

Gráfico 11: Evolución de deuda pendiente de cobro por la Administración.



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Tributaria “Memoria 2014”.

Cabe destacar la apreciación llevada a cabo por el IHE<sup>30</sup> sobre la figura de los aplazamientos y fraccionamientos de pago: “*Está prevista como un recurso excepcional ante situaciones coyunturales de falta de liquidez y no para diferir pagos o para eludir el deber legal de declararse en concurso de acreedores ante situaciones estructurales de insolvencia*”. Declaran que, ante la crisis financiera y las dificultades de crédito para las empresas, se flexibilizó la concesión de aplazamientos y fraccionamientos. Este hecho, junto a la profundidad y duración de la crisis, convirtió este mecanismo de pago excepcional en general, generando así este problema recaudatorio visible en los datos de deuda.

La disminución en la recaudación y el aumento de la deuda son consecuencias normales en un periodo de crisis, pero en magnitudes muy inferiores a las observadas. Por este motivo, IHE concluye que este sistema no es válido en aquellos periodos de mayor dificultad.

#### b. La organización.

En el informe anteriormente mencionado, IHE describe que la AEAT cuenta con 17 Delegaciones Especiales, una por cada comunidad autónoma, y 51 delegaciones que suelen coincidir con las diferentes provincias españolas. Estas delegaciones, a su vez, se encuentran integradas por 237 Administraciones, de las cuales 36 corresponden a Aduanas. Es realmente llamativo que con los avances tecnológicos con los que cuenta la AEAT en la actualidad, incluyendo la existencia de Internet, y con la creación de una Base de Datos centralizada el IHE asegure que la red territorial de la AEAT siga siendo básicamente la misma que hace 25 años.

Admiten que las funciones de algunas Administraciones se han reordenado convirtiéndose, por ejemplo, en centros de asistencia al obligado tributario. Sin embargo, defienden que estas 17 Delegaciones Especiales junto con la vasta red territorial que las preceden resultan una estructura de control altamente ineficiente en la realidad actual y carente de sentido, abogando por “*la transición a un nuevo modelo con un menor despliegue territorial*”.

---

<sup>30</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

Por otro lado, es de gran importancia la inexistencia de un Estatuto jurídico que regule el régimen de actuación de la AEAT y su funcionamiento, medida que IHE<sup>31</sup> lleva años anunciando como elemento central para la reforma de la AEAT. La instauración de este estatuto sería muy beneficiosa en diversos aspectos y combatiría algunos de los problemas que sufre la Administración.

En primer lugar, se eliminarían los frecuentes cambios que sufren los órganos directivos de la AEAT. Dichos cambios impiden una planificación eficaz y trasladan inestabilidad a los órganos encargados de la aplicación del sistema tributario. Se le otorgaría además la facultad de decidir la cuantía y composición de sus recursos humanos, otorgándole así mismo independencia para solucionar los problemas que se pudieran presentar y recuperando el prestigio social perdido. Finalmente, reformaría el modelo de control anteriormente descrito, ajustándose a la realidad actual y resultando mucho más eficiente en la lucha contra el fraude.

Otra de las carencias que hacen ineficiente a la AEAT es su planificación anual. La Administración tributaria debe desarrollar acciones que favorezcan el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes de sus obligaciones fiscales, además de prevenir y luchar contra el fraude fiscal. IHE considera que para lograr la máxima eficacia es necesario que dichas acciones no se limiten a un plan anual, sino que integren una estrategia destinada a medio y largo plazo.

Para finalizar, y muy relacionado con la planificación de la AEAT, está la necesidad de redefinir sus objetivos estratégicos. La Agencia Tributaria cuenta con un sistema de dirección por objetivos y, según IHE, mide sus resultados en términos recaudatorios y por el número de actuaciones de control realizadas, porcentajes de presentación telemática, borradores y datos fiscales remitidos a los contribuyentes y las actuaciones de colaboración efectuadas con jueces y tribunales. Esto podemos comprobarlo en su Memoria de 2014, en la cual la AEAT califica como “*principal indicador de su actividad*” la recaudación tributaria del Estado en términos líquidos.

---

<sup>31</sup> Un Estatuto Orgánico para la Agencia Estatal de Administración Tributaria (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

En referencia al objetivo estratégico basado en el número de actuaciones de control realizadas, cabe destacar también la denuncia del IHE<sup>32</sup> de la asignación por parte de la AEAT de un número excesivo de actuaciones en concepto de productividad, la cual determina parte del salario de Inspectores y Técnicos de Hacienda. Esta presión en el número de actuaciones conlleva que muchas de estas finalicen regularizando meramente los incumplimientos más visibles del contribuyente, siendo las acciones de investigación únicamente realizadas por aquellos equipos destinados a combatir el fraude organizado.

IHE considera que este tipo de sistemas de objetivos, útil para numerosos tipos de organizaciones, presenta limitaciones al aplicarlo a la AEAT debido al elevado número de tareas que debe realizar la Administración tributaria. Es por este motivo por el que defienden que debería encontrarse en continua valoración y reforma.

### c. Recursos humanos.

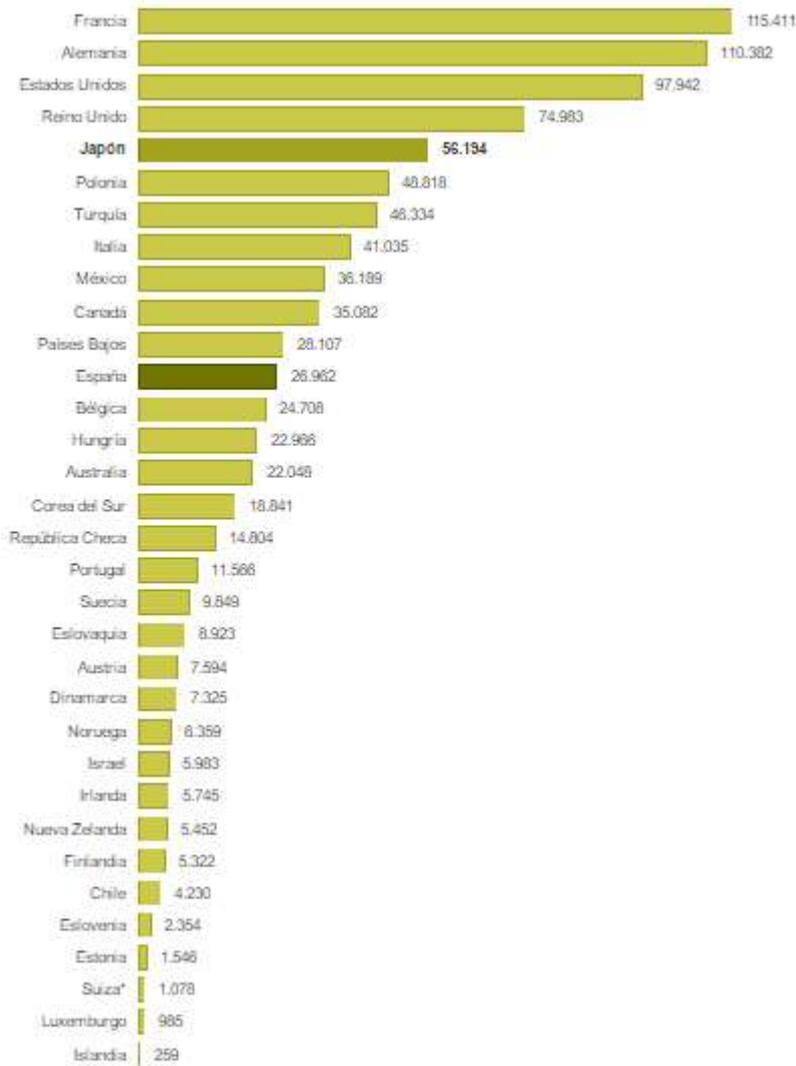
En 2015 el Informe *Tax Administration 2015* emitido por la OCDE<sup>33</sup> situaba España como el séptimo país, entre otros treinta y tres países, con menor número de medios humanos destinados a la recaudación de impuestos, obteniendo el primer puesto entre los países europeos (sin incluir Grecia, cuyos datos no se encontraban disponibles). El estudio, realizado con datos del año 2013, revelaba que el número de funcionarios de la Hacienda Pública española era de 26.962, lo que correspondería a 5,78 funcionarios por cada 10.000 habitantes.

---

<sup>32</sup> Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal (2013). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

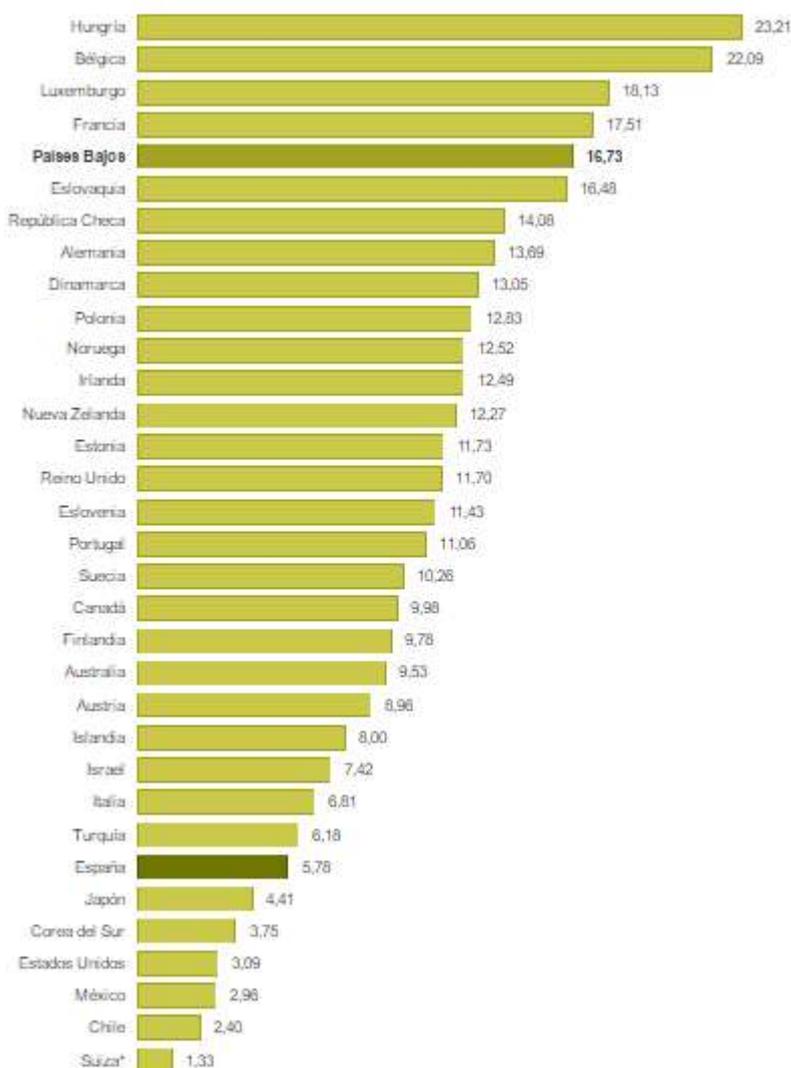
<sup>33</sup> La OCDE avergüenza a España por los escasos medios que destina a recaudar impuestos (2015). El Confidencial.

Gráfico 12: Funcionarios de Hacienda estudio OCDE.



Fuente: Tax Administration 2015 a través de El Confidencial.

Gráfico 13: Funcionarios de Hacienda por cada 10.000 habitantes estudio OCDE.



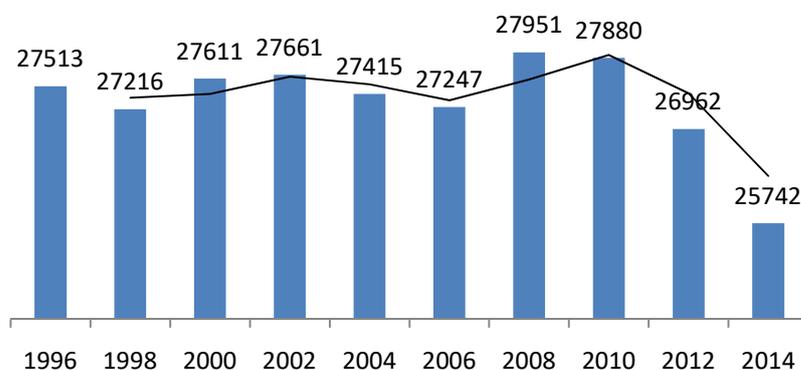
Fuente: Tax Administration 2015 a través de El Confidencial.

Para poder llevar a cabo una mejor comparativa eliminando las diferencias de población entre países, utilizaremos el gráfico de funcionarios por cada 10.000 habitantes. Como podemos ver, la comparativa con Francia es abrumadora, resultando 11 funcionarios por cada 10.000 habitantes por debajo del número de funcionarios españoles. La diferencia con Alemania, aunque inferior, sigue siendo elevada con 7 funcionarios más por cada 10.000 habitantes. Por otro lado, si realizamos la comparación con Italia, cuyo índice de economía sumergida según observamos en anteriores apartados es muy elevado (25% sobre el PIB en 2012), la diferencia por cada 10.000 habitantes es de 1 funcionario más frente a la Hacienda española.

Como ya mencionamos anteriormente en este trabajo, desde que la Agencia Tributaria se creó en 1992 el número de empleados públicos ha permanecido

prácticamente invariable. Si dicho dato ya resulta inverosímil, hay que añadir que a partir de las memorias pertenecientes a la AEAT podemos observar cómo en estos tres últimos años el número de puestos de trabajo ha ido descendiendo.

Gráfico 14: Plantilla perteneciente a la Agencia Tributaria.



\*A fecha 30 de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de los años representados pertenecientes a la Agencia Tributaria.

Carlos Cruzado<sup>34</sup> explica que este recorte de efectivos se debe a la existencia de una tasa de reposición en los últimos años del 10%, es decir, que por cada cien funcionarios que se jubilan sólo son contratados diez nuevos funcionarios. Este hecho le lleva a reflexionar que la lucha contra el fraude no es uno de los objetivos prioritarios del Gobierno pues, según indica, el 90% de las bajas en la Agencia Tributaria del año 2014 con respecto al año anterior corresponden a puestos de trabajo destinados a la lucha contra el fraude.

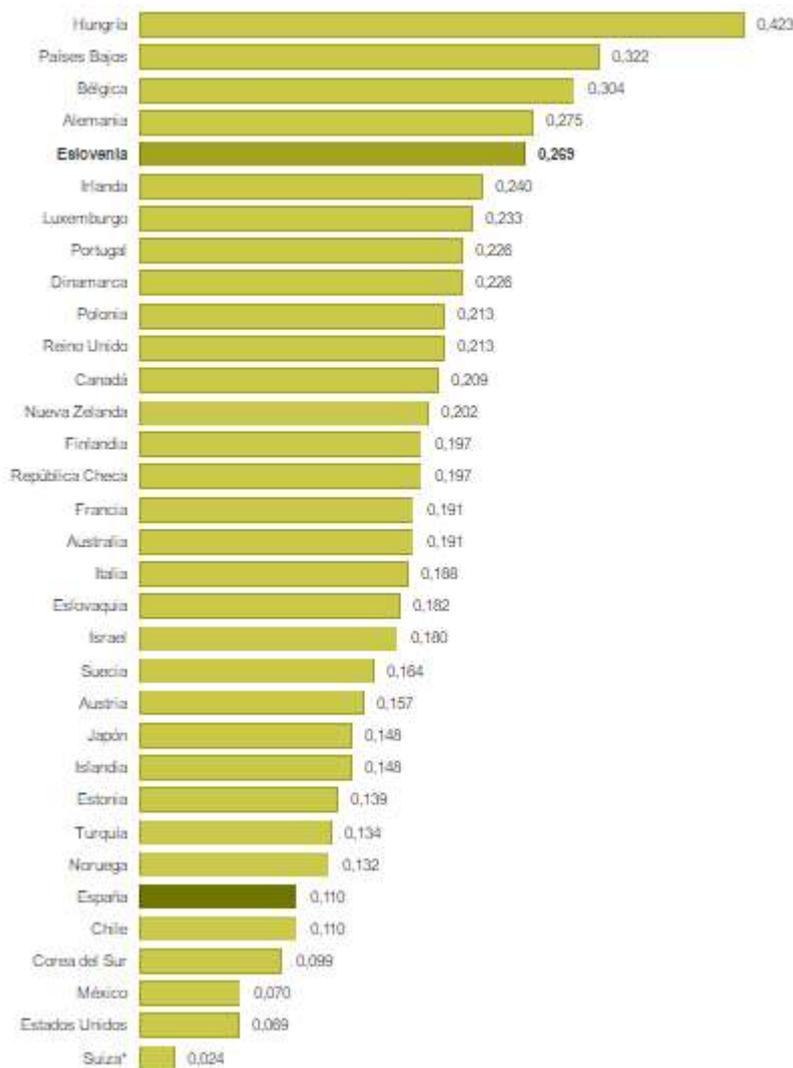
Así mismo, la Memoria perteneciente al año 2014 (última memoria disponible) de la Agencia Tributaria revela una plantilla muy envejecida, siendo la edad media de su personal de 50,45 años. Según el citado estudio de la OCDE, apenas el 0,8% de los funcionarios de la Agencia Tributaria tiene menos de 30 años, mientras que el 7,7% supera los 58.

<sup>34</sup> Presidente de Gestha (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) desde el año 2005. En una entrevista llevada a cabo por Carmen Llorente para la web de Gestha (2014).

#### d. Recursos económicos.

El informe de la OCDE también pone de manifiesto los escasos recursos económicos asignados por los Presupuestos Generales del Estado para financiar la Administración Tributaria, destinando a tal fin un 0,11% del PIB. Únicamente cuatro de los países reflejados en el estudio tiene una financiación inferior a la española, que supone la cuarta parte de la financiación de Hungría y la mitad de la de Alemania, Irlanda y Portugal.

Gráfico 15: Gasto en administración fiscal según %PIB.



Fuente: Tax Administration 2015 a través de El Confidencial.

Para IHE<sup>35</sup> los presupuestos con los que cuenta cada año la AEAT son muy modestos teniendo en cuenta su gran despliegue territorial y considerable número de empleados. Es por ello por lo que la mayor parte del mismo se consume en gastos de personal. Como podemos ver, en 2014 la Agencia Tributaria contó con un presupuesto de 1.322 millones de euros, de los cuales 959 millones de euros fueron destinados a la retribución de los empleados.

Gráfico 16: Distribución del gasto en la AEAT.

	2013	2014	Variación 2014/2013 (%)
<b>Gastos de personal</b>	955,1	958,9	0,4
<b>Gastos corrientes</b>	312,7	306,4	-2,0
<b>Inversiones</b>	44,1	47,7	8,2
<b>Resto de capítulos</b>	1,3	0,7	-46,2
<b>TOTAL</b>	1.313,2	1.313,7	0,04

\*Importes en millones de euros.

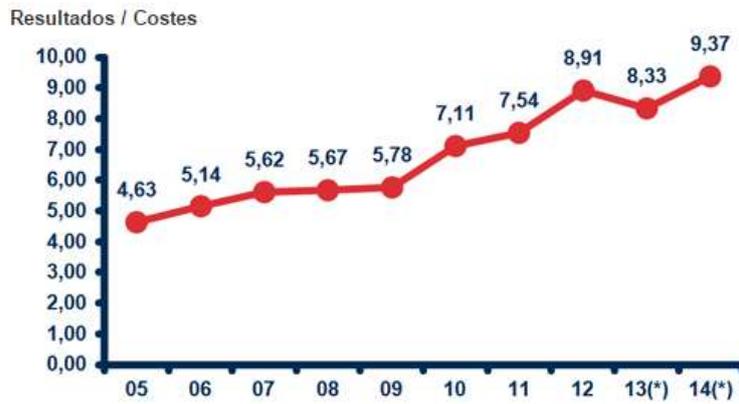
Fuente: Memoria 2014 Agencia Tributaria.

#### e. La eficacia.

Pese al limitado presupuesto con el que cuenta la AEAT, posee un alto índice de eficiencia. Este índice lo elabora la Agencia Tributaria con el fin de medir por cada euro gastado el importe que ingresa a través de sus actuaciones. En los costes no se incluye únicamente los costes generados en la lucha contra el fraude, sino el coste total de su funcionamiento. Así, según datos de la Agencia Tributaria, por cada euro invertido en 2014 se obtuvieron 9,37€. Esta rentabilidad desde el año 2005 se ha incrementado en más del doble.

<sup>35</sup> La necesidad de un estatuto orgánico para la AEAT. Magnitudes claves y su evolución estadística (2015). XXV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado.

Gráfico 17: Índice de eficiencia de la AEAT.

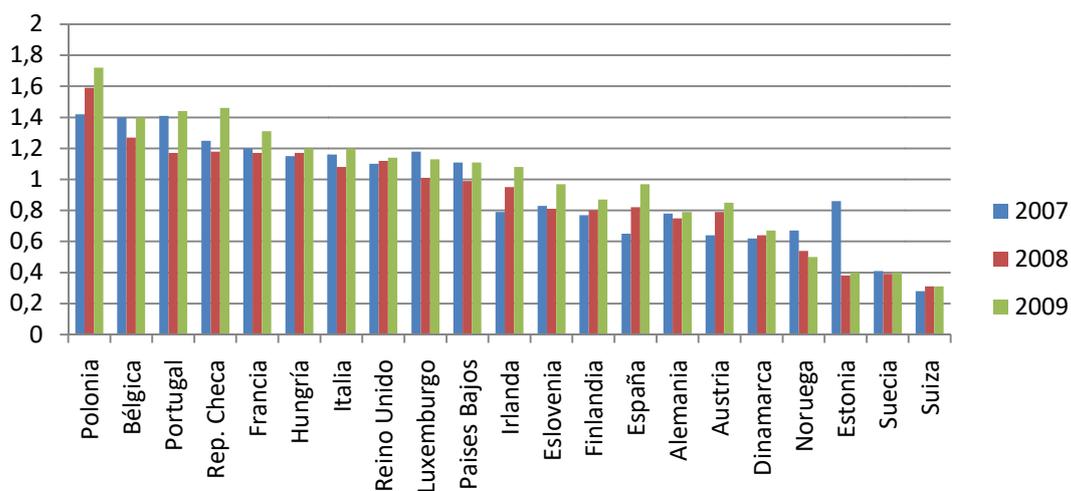


\*A partir de 2013 se incluye la minoración de devoluciones derivadas de la rectificación de autoliquidaciones.

Fuente: Memoria 2014 Agencia Tributaria.

Con el objetivo de llevar una comparativa de eficiencia con los países de nuestro entorno, hemos elaborado a partir del informe de la OCDE de 2011 un gráfico en el que se muestra la evolución de la ratio de costes administrativos sobre recaudación de los diferentes países de la OCDE. Esta ratio es una herramienta de valoración de la eficiencia que se calcula comparando los costes anuales de un organismo tributario con la recaudación total del ejercicio. En esta ocasión, la expresamos como el coste de obtener 100 unidades de recaudación.

Gráfico 18: Comparativa ratio de costes administrativos sobre recaudación.



Fuente: Elaboración propia a partir de La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada” (2010). (2011).

Los países han sido ordenados según la media aritmética de los tres últimos años representados en el estudio. De esta forma, podemos observar que entre estos países España es de los que menor ratio presenta, lo que significa que sus costes por 100 unidades de recaudación son menores y, por tanto, es de los países cuya actuación es más eficiente. Debemos añadir que, a diferencia del resto de Administraciones Tributarias, la española en sus estadísticas también incluye los costes en las funciones aduaneras, hecho sin el cual la ratio disminuiría. También se observa en este gráfico que, a pesar de la reducción que vimos anteriormente en la plantilla perteneciente a la administración, en los últimos años los costes están aumentando. Ello es debido al envejecimiento de dicha plantilla y a la mayor cualificación lograda a través de ofertas de empleo público y procedimientos de promoción interna<sup>36</sup>.

Una vez demostrada la eficiencia en la gestión llevada a cabo por la AEAT, cabe destacar que eficiencia y eficacia no son lo mismo. Y es que, pese a los buenos resultados en la gestión de los recursos, la Agencia Tributaria no está logrando los resultados deseados en su lucha contra el fraude, objetivo prioritario de esta administración. Esta falta de eficacia es observable en las numerosas medidas contra el fraude que se han llevado a cabo en los últimos años, a pesar de las cuales la economía sumergida no ha cesado de aumentar, oscilando actualmente entre un 20 y un 25% como ya vimos en el apartado segundo de este trabajo.

Podríamos llegar a preguntarnos cómo es posible que se dé esta situación pero, como también hemos visto, se están limitando los recursos con los que cuenta la AEAT para la consecución de su labor, con lo cual también disminuyen sus ingresos. Teniendo en cuenta el gran efecto multiplicador de cada euro invertido en la lucha contra el fraude (9,37 por cada euro invertido) resulta incomprensible la reducción en su presupuesto, pues lo que en principio sería una pequeña inversión reconduciría a unos ingresos en la recaudación muy elevados.

---

<sup>36</sup> La necesidad de un estatuto orgánico para la AEAT. Magnitudes claves y su evolución estadística (2015). XXV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado. IHE.

## 5. EL FRAUDE EN LAS GRANDES EMPRESAS

Con anterioridad comentábamos la posibilidad de que determinadas actividades económicas pudieran facilitar a los contribuyentes evadir sus responsabilidades fiscales. Entre ellas, mencionábamos la facilidad con la que grandes empresas y patrimonios reducen sus cargas fiscales al contar con asesoramiento legal y fiscal altamente especializado. Debido a la gran facturación de estas empresas, las repercusiones económicas que la elusión fiscal genera son cuantiosas no solo para nuestra Agencia Estatal de Administración Tributaria, sino para las Administraciones fiscales de los distintos países. Es por este motivo por el que consideramos la importancia de tratar específicamente este asunto.

La integración de las economías y los mercados, así como la aparición de nuevas formas de negocio, han evidenciado cómo los sistemas fiscales actuales se han quedado obsoletos al no ser capaces de hacer frente a determinadas estructuras y operativas diseñadas para conseguir una drástica reducción de los impuestos a satisfacer por las multinacionales. María José Garde<sup>37</sup> denuncia que dichas estructuras son urdidas aprovechando las lagunas de los sistemas nacionales y la interacción entre éstos y los convenios de doble imposición bilaterales. Además, concluye que la pérdida de bases imponibles nacionales y del traslado de esos beneficios hacia otras jurisdicciones (BEPS, llamado así por sus siglas en inglés, *Base Erosion and Profit Shifting*) no tiene una única causa, sino una combinación de ellas: las estrategias de planificación fiscal agresiva seguidas por algunas empresas multinacionales, la interacción entre las normas fiscales internas, la falta de transparencia y coordinación entre Administraciones tributarias, la competencia fiscal, los limitados recursos disponibles en los países para la aplicación de las normas y las prácticas tributarias perniciosas.

El Consejo de la Unión Europea<sup>38</sup> describe como práctica común la formulación de acuerdos tributarios previos y acuerdos previos sobre los precios de transferencia entre las autoridades fiscales de los países y las empresas, de tal forma que las mismas dispongan de seguridad jurídica sobre el gravamen al que serán sometidas sus actividades. Muchas grandes empresas se han servido de estos acuerdos para llevar a

---

<sup>37</sup> Inspectora de Finanzas del Estado. El proyecto BEPS (2015). Boletín económico de ICE, nº 3071.

<sup>38</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/tax-rulings/>.

cabo la planificación fiscal agresiva anteriormente mencionada, consiguiendo en algunos casos no pagar prácticamente impuestos.

En los últimos años, han salido a la luz numerosos casos en los que se ha practicado esta erosión de las bases impositivas. Sin embargo, aquel que ha cobrado mayor importancia es el concerniente a la multinacional estadounidense Apple por lo escandaloso de los acuerdos otorgados por Irlanda. Según publicaciones en prensa<sup>39</sup>, la empresa tecnológica acabó pagando un tipo del 0,005% de sus beneficios en el Impuesto de Sociedades perteneciente al ejercicio 2014, siendo el tipo general irlandés de un 12,5%. Además, con objetivo de reducir la factura tributaria global de la compañía, Apple desvía la actividad de sus filiales europeas a la matriz situada en Irlanda.

Por esta práctica la Comisión Europea ha multado a la multinacional exigiendo que devuelva a Irlanda 13.000 millones de euros por los impuestos no satisfechos y, pese a lo que podamos pensar en un principio, Irlanda no podría estar más disconforme con la resolución. Esto se debe a que Irlanda, al igual que países como Holanda o Luxemburgo, ha apostado por atraer a las grandes empresas sirviéndose de tipos muy reducidos en el Impuesto de Sociedades. Por tanto, si se produjera un cambio en esta legislación<sup>40</sup>, el atractivo de estos países para atraer inversiones extranjeras sería eliminado.

## **6. MEDIDAS PARA COMBATIR EL FRAUDE FISCAL Y PROPUESTAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS PARA TAL FIN**

El objetivo último de este trabajo, a partir de todos los aspectos anteriormente analizados, se trata de establecer una serie de medidas que pudieran dar respuesta a la urgente necesidad de reducir la grave economía sumergida estructural de este país. Así

---

<sup>39</sup> Apple España desvió ingresos de 232 millones a Irlanda en 2015, un 63% más (2016). ABC: [http://www.abc.es/economia/abci-apple-espana-desvio-ingresos-232-millones-irlanda-2015-63-por-ciento-mas-201609020137\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-apple-espana-desvio-ingresos-232-millones-irlanda-2015-63-por-ciento-mas-201609020137_noticia.html).

<sup>40</sup>La compañía y el gobierno irlandés protestan sonoramente contra la sanción de 13000 millones de euros al gigante tecnológico (2016). Economía Digital: <http://www.economiadigital.es/es/notices/2016/08/la-multa-hara-cosquillas-a-apple-pero-puede-arruinar-a-irlanda-85790.php>.

mismo, estudiaremos la existencia de estas medidas en los programas electorales de los principales partidos políticos y aquellas otras propuestas que puedan plantear la lucha contra el fraude en una dirección diferente a la adoptada a través de nuestro análisis.

a. El fraude como fenómeno social.

En el nivel de fraude fiscal juega un papel muy importante la percepción que tenga la sociedad del fraude y la corrupción. Por ello, el primer paso para obtener los mejores resultados en la lucha contra la economía sumergida reside en el establecimiento de una educación cívica y tributaria capaz de concienciar a la sociedad de la importancia de cumplir sus obligaciones fiscales, así como de las consecuencias de su incumplimiento. Con esta finalidad, Gestha<sup>41</sup> propone poner en marcha programas de información, sensibilización y educación fiscal ciudadana, además de reforzar entre la población una actitud de rechazo a la corrupción, evasión, contrabando, economía sumergida y abuso en los servicios públicos. Así mismo, consideran necesaria la inclusión de temática tributaria en los contenidos de la Educación Secundaria Obligatoria. Esta opinión es compartida por IHE<sup>42</sup>, añadiendo la introducción de estos contenidos también en los planes de estudios de Educación Primaria.

En la actualidad, a falta de esta concienciación social, gran parte de las personas a las que se les presenta la oportunidad de eludir sus responsabilidades tributarias se deciden por ejercer esta opción, pensando en su propio beneficio. El objetivo de estas campañas de concienciación es que el individuo por sí mismo opte por cumplir con sus obligaciones fiscales, priorizando el beneficio social al propio. Ya en el informe del Observatorio del Delito Fiscal<sup>43</sup> la AEAT contemplaba la necesidad de incrementar este tipo de campañas. En su programa electoral de las últimas elecciones, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE en adelante) no hace referencia a la educación contra el fraude fiscal en sí. Sin embargo, sí menciona su intención de introducir materias formativas en valores contra la corrupción en los distintos niveles educativos y la realización de campañas para sensibilizar sobre la intolerancia con toda forma de corrupción.

---

<sup>41</sup> Los diez mandamientos fiscales para recuperar la clase media (2015). Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha).

<sup>42</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

<sup>43</sup> Observatorio del Delito Fiscal. Convenio de 30 de junio de 2005 entre la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia en materia de prevención y lucha contra el fraude.

Las actitudes fiscales inadecuadas, como puede ser el incumplimiento de la obligación fiscal de declarar las rentas obtenidas, provocan un mal reparto de las ayudas y subvenciones públicas. Para evitar esto, sería necesaria la incorporación de normas más rigurosas para la concesión de las mismas, así como la creación de una base de datos única. De esta forma se integraría la información económica de cada individuo y además contribuiría a agilizar los procedimientos, pues ya vimos que la AEAT se encuentra muy fragmentada lo que hace necesarios numerosos intercambios de información. Esta integración de las bases de datos de las distintas administraciones tributarias se encuentra recogida tanto por el PSOE como por la formación de UNIDOS PODEMOS.

Por otro lado, debido a la importante labor del Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador de las cuentas y la de la gestión económica del sector público, es de vital importancia la adecuada dotación de medios que reclama la propia Agencia tributaria. IHE destaca la necesidad de cualificación de sus miembros, los cuales deberían designarse únicamente en función a los principios de mérito y capacidad. Además, denuncia que la Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL) no está siendo potenciada y los ciudadanos carecen de libre acceso a los informes que se llevan a cabo por la misma.

Junto con los Presupuestos Generales del Estado se elaboran los Presupuestos de Beneficios Fiscales del Estado; sin embargo, según los Inspectores de Hacienda, para su constitución no se lleva a cabo un análisis de utilidad de los beneficios fiscales a introducir ni del coste-beneficio que supondrían. En este aspecto, el PSOE propone una evaluación permanente de los incentivos fiscales, tanto desde el punto de vista recaudatorio como desde la perspectiva de la eficiencia económica y su impacto.

Finalmente, se propone la inadmisión de la financiación pública tanto de partidos políticos, como de sindicatos y de organizaciones profesionales. Esta medida iría encaminada a acabar con otro gran problema actual como es la corrupción, propósito al que se ha aludido mucho en las últimas campañas electorales. A pesar de ello, ningún partido político ha defendido esta propuesta, limitándose todos ellos a mejorar su transparencia.

## b. Economía ilegal.

La economía ilegal es uno de los grandes pilares a combatir para acabar con la economía sumergida. En primer lugar, resulta imprescindible la realización de estudios detallados del volumen de dinero negro que se mueve en los distintos sectores, así como iniciar un debate público para que determinadas actividades como la prostitución y el tráfico de drogas blandas sean legalizadas y, por tanto, queden sometidas a tributación. Además del aumento que esta medida supondría en la recaudación tributaria, Pérez Boga<sup>44</sup> defiende que la legalización de la prostitución permitiría reducir delitos como la inmigración ilegal, el tráfico de mujeres, las coacciones y abusos, además del empleo sumergido sin contrato ni derechos sociales. En cuanto al tráfico de drogas blandas, su legalización permitiría aumentar el control sanitario de las mismas, evitando adulteraciones y facilitando la erradicación de las mafias de narcotraficantes que actualmente se lucran de su distribución.

La legalización de estas actividades es un tema controvertido, y pese a que el líder político del partido CIUDADANOS (en adelante C's) en numerosas ocasiones ha defendido la legalización de la prostitución, finalmente esta propuesta no ha pasado a formar parte de su programa electoral. Por otra parte, Partido Popular (PP en adelante) y PSOE sí se manifiestan al respecto, mostrándose contrarios a la legalización de las mismas y abogando por su abolición.

Retomando a su vez la economía legal, se propone la eliminación de los billetes de alta denominación ampliando sucesivamente las restricciones de los pagos en efectivo. En reiteradas ocasiones la Unión Europea ha pedido al Banco Central Europeo la retirada del billete de 500€ debido a su idoneidad para mover grandes cantidades de dinero, facilitando la existencia de actividades ilícitas. Finalmente, el BCE<sup>45</sup> decidió el pasado mes de mayo su exclusión de la línea de producción, sin embargo seguirá siendo una forma legal de pago. En cuanto a las restricciones de pago de efectivo, la Ley 7/2012 en su artículo 7 estableció una restricción de efectivo a 2.500€ en operaciones empresariales o profesionales que entró en vigor el pasado año 2013; sin embargo, pese

---

<sup>44</sup> Cómo luchar contra el fraude y la economía sumergida (2014). Julio Ransés Pérez Boga. [http://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2014/06/15/luchar-contra-fraude-economia-sumergida/0003\\_201406G15P20994.htm](http://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2014/06/15/luchar-contra-fraude-economia-sumergida/0003_201406G15P20994.htm).

<sup>45</sup> El BCE dejará de emitir billetes de 500 euros (2016). La Vanguardia: <http://www.lavanguardia.com/economia/20160504/401555036032/billetes-500-euros.html>

a ser una medida positiva el IHE considera dicha restricción insuficiente; al igual que Gestha<sup>46</sup>, cuya propuesta es que dicha limitación ascienda a 1.000 euros.

Además de lo anterior, sería beneficioso fomentar el uso de medios electrónicos como herramienta de pago tanto por parte de compradores como de vendedores. Esta medida reduciría la circulación de efectivo, facilitando a la Agencia Tributaria la obtención de información. C's propone para ello establecer el derecho de los consumidores a pagar a través de tarjeta de crédito cualquier bien o servicio que supere los 10 euros, además de negociar con las entidades de crédito la rebaja de las comisiones. Por otro lado, el PSOE apuesta por poner en práctica la limitación en el uso de efectivo en las transacciones económicas y la estandarización de los sistemas de facturación de las pequeñas empresas.

### c. Fraude fiscal internacional.

La libertad de movimientos de capitales y prestación de servicios de la que las empresas gozan a nivel internacional añade un grado mayor de dificultad a la lucha contra el fraude y la elusión fiscal. Esto se debe a la posibilidad de sujeción a diferentes jurisdicciones fiscales cuyas legislaciones en dicha materia también difieren entre sí y que al mismo tiempo son aplicables a un mismo sujeto. Para combatir este problema resulta imprescindible aumentar la cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones tributarias nacionales, así como la coordinación entre países. Dicha coordinación sería posible gracias a la generalización de sistemas de intercambio de información entre países como es el convenio FATCA<sup>47</sup>. Este fue elaborado entre España y EEUU en 2013, se trata de un convenio que obliga a las instituciones financieras de las partes al intercambio de información tributaria con el fin evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal.

Por su parte, desde el año 2013 la OCDE<sup>48</sup>—junto con otras economías no pertenecientes—han estado trabajando en la elaboración del Proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*, o en español, Erosión de la base imponible y el traslado de

---

<sup>46</sup> Los diez mandamientos fiscales para recuperar la clase media (2015). Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha).

<sup>47</sup> Acuerdo entre el Reino de España y los Estados Unidos de América para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de la *Foreign Account Tax Compliance Act* – FATCA (Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras), hecho en Madrid el 14 de mayo de 2013.

<sup>48</sup> <http://www.oecd.org/ctp/estrategia-fortalecimiento-paises-en-desarrollo.pdf>, consultado el 16 de septiembre de 2016.

beneficios). Se trata de una reforma de la normativa tributaria internacional para frenar la elusión fiscal por parte de las empresas multinacionales, garantizando que las grandes empresas tributen en aquellos países en los que están generando valor. Este proyecto incluye disposiciones anti-abuso y trata de erradicar la doble des-imposición que en ocasiones los tratados bilaterales de doble imposición no pueden evitar. Basándose en las recomendaciones de la OCDE en este proyecto internacional, la Unión Europea ha elaborado un *paquete de lucha contra la elusión fiscal*<sup>49</sup> destinado a la prevención de la planificación fiscal agresiva; asesoramiento de los Estados miembros frente a los planificadores fiscales abusivos; introducción del carácter obligatorio y automático en el intercambio de información sobre los acuerdos tributarios entre las administraciones tributarias de los Estados miembros y las empresas multinacionales (*tax ruling*), directiva vigente desde 2011 pero anteriormente carente de obligatoriedad y prevista únicamente del intercambio espontáneo de información<sup>50</sup>; y finalmente, promover la coordinación entre los Estados miembros de la UE frente a los riesgos externos de elusión fiscal.

En la misma línea, IHE<sup>51</sup> propone modificar la redacción de los Convenios de Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio firmados por España para incorporar normas generales anti-elusión que eviten la existencia de supuestos de doble imposición que resulta de interacciones entre dos o más países, además de multiplicar las inspecciones multilaterales. PP propone al respecto impulsar la negociación de Convenios internacionales para evitar la doble imposición, mientras que UNIDOS PODEMOS en su programa limita sus propuestas a revisar la redacción de los convenios con el fin de evitar esta doble imposición. Mientras tanto, PSOE apuesta por impulsar y liderar el Proyecto BEPS de la OCDE.

La existencia de zonas de baja o nula tributación es una herramienta de elusión fiscal que se encuentra fácilmente disponible gracias a los avances tecnológicos, internet, y el asesoramiento y ayuda de determinadas entidades financieras y despachos profesionales. Gestha<sup>52</sup>, además de la mayor coordinación y colaboración acompañada

---

<sup>49</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/anti-tax-avoidance-package/>, consultado el 16 de septiembre de 2016.

<sup>50</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/tax-rulings/>, consultado el 16 de septiembre de 2016.

<sup>51</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

<sup>52</sup> Los diez mandamientos fiscales para recuperar la clase media (2015). Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha).

de la creación de la base de datos fiscales única de las que hablábamos con anterioridad, señala la importancia de identificar a los clientes de filiales y sucursales de entidades españolas que operan en estos paraísos fiscales. A esta medida, IHE<sup>53</sup> con objetivo de combatir el uso de los paraísos fiscales a nivel nacional añade las siguientes: obligatoriedad de obtener el NIF español cuando se opere en nuestro país, no reconocer personalidad jurídica a aquellas sociedades constituidas en paraísos fiscales o cuyos titulares sean residentes de los mismos, implantar una tasa sobre transacciones financieras internacionales, establecer responsabilidad solidaria a aquellos despachos o entidades bancarias que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal y regular las actuaciones de la Inspección sin el conocimiento del obligado tributario. Mientras que en el ámbito internacional, consideran de vital importancia el establecimiento de una lista internacional de paraísos fiscales y territorios no cooperantes, asimismo reincide en la generalización de sistemas de intercambio de información entre países.

En cuanto a las propuestas electorales referentes a los paraísos fiscales, C's en su programa promete trabajar para prohibir a las entidades financieras que operan en España tener oficinas, sucursales o filiales en cualquier paraíso fiscal. Mientras tanto, proponen que estas entidades informen sobre las operaciones de sus clientes. También pretenden revisar la lista de paraísos fiscales e incluir a aquellos que no cooperen con Hacienda en la lucha contra el fraude y permitirán que sociedades con sedes en paraísos fiscales puedan operar en España exigiéndoles transparencia y obligación de revelar la identidad de sus propietarios.

Por su parte, el PSOE propone exigir a las entidades financieras que operan en España que notifiquen a las autoridades españolas los clientes que tienen cuentas en paraísos fiscales y, en caso de que dichas entidades no colaboren con las autoridades españolas, ser sancionadas económicamente e, incluso, en caso de reincidencia en la falta de colaboración, retirada de la ficha bancaria. Además, pretenden promover en la OCDE y el G-20 una estrategia internacional contra los paraísos fiscales e impulsar una lista de paraísos fiscales y territorios no cooperantes junto con sanciones para aquellas jurisdicciones que formen parte de dicha lista.

---

<sup>53</sup>Imprescindible desaparición de los paraísos fiscales (2013). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

Finalmente, UNIDOS PODEMOS aboga por exigir en los acuerdos internacionales la eliminación del secreto bancario privilegiado de los paraísos fiscales y, al igual que PSOE, la creación de una lista de paraísos fiscales que incluya sanciones económicas para los Estados que incumplan la normativa.

#### d. Evasión y delito fiscal.

Es necesario reincidir en la importancia de la concienciación social como piedra angular del cumplimiento fiscal voluntario. La lucha contra el fraude fiscal resulta más sencilla y efectiva cuando el obligado tributario, gracias a su conciencia fiscal, se encuentra predispuesto a cumplir con sus obligaciones fiscales. Como apunta IHE<sup>54</sup>, los ciudadanos deben tener confianza en la inexistencia de contribuyentes al margen del control fiscal y sentir que todos son tratados por igual. Para conseguir esta confianza, defienden que vuelva a ser la AEAT la encargada del control fiscal de las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV). Las SICAV son sociedades de inversión por acciones constituidas por inversores privados cuyo objeto social es la inversión en activos financieros, actualmente su control fiscal corresponde a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

Además del hecho de que en un Estado de Derecho todo control fiscal debe corresponder a instituciones fiscales, en diversos planes de inspección de las SICAV se ha puesto de manifiesto la falta de control sobre si dichas entidades cumplen los requisitos de 100 partícipes para ser Instituciones de Inversión Colectiva. Gracias al régimen tributario especial del 1% del que gozan este tipo de sociedades de inversión colectiva y a través de la contratación de inversores ficticios, muchos defraudadores consiguen un inmenso beneficio fiscal.

Gestha<sup>55</sup> también se ha pronunciado al respecto sugiriendo la modificación de la Ley y Reglamento de Instituciones de Inversión Colectiva para incluir un nuevo requisito que establezca un límite máximo para cada inversor en el porcentaje de participación en una SICAV de entre el 2% y el 5% del capital social. En cuanto a los diferentes partidos políticos, PP se compromete a modificar el régimen de las SICAV

---

<sup>54</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

<sup>55</sup> Los diez mandamientos fiscales para recuperar la clase media (2015). Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha).

mientras que C's pretende devolver su control fiscal a la Inspección de Hacienda y elevar su tributación al tipo general del Impuesto de Sociedades. PSOE propone establecer un mayor control sobre ellas mediante el establecimiento de un porcentaje de participación máximo para cada inversor, estudiando la fijación de un período de permanencia máximo de las plusvalías acumuladas sin que tributen y dotando legalmente a la AEAT de competencias para supervisar e inspeccionar a las SICAV. Finalmente, UNIDOS PODEMOS apuesta por revisar la fiscalidad de estas sociedades de inversión.

Las SICAV no son el único régimen de inversión fiscalmente privilegiado, también existen los regímenes especiales de las sociedades capital riesgo y de las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE). Regímenes que IHE considera que deberían ser derogados por su ilegitimidad. PSOE en su programa también se pronuncia sobre la figura de la ETVE, prometiendo que endurecerá el régimen de exención tributaria de los beneficios y dividendos de esta figura. Mientras que UNIDOS PODEMOS, al igual que con las SICAV, pretende revisar la fiscalidad de ambos regímenes. En cuanto a C's, su intención es eliminar el régimen de ETVE.

También podría ser un incentivo eficaz para incrementar el cumplimiento fiscal la propuesta de IHE de incluir ciertos gastos personales, como son los servicios a particulares y los gastos domésticos derivados de pequeñas reparaciones, como gastos deducibles en el IRPF. Esta propuesta posee además una doble vertiente, pues serviría para aumentar el control sobre las Pymes. Y es que, en este tipo de actividades que se dirigen en su mayor parte a personas físicas, existe una tendencia a no solicitar factura con el objetivo de ahorrarse satisfacer los impuestos indirectos generados por el servicio. Dichas operaciones son difíciles de rastrear, principalmente por tratarse de forma general de pagos en efectivo. Si bien es cierto que se dotaría de mayor complejidad al impuesto, IHE defiende los buenos resultados que se obtendrían en la mejora del cumplimiento fiscal. Propone además incluir la deducibilidad de los gastos por contratación de trabajadores domésticos, cuya base de cálculo serían las cotizaciones realizadas a la Seguridad Social. Esta medida tendría un impacto negativo en la recaudación de IRPF, pero ayudaría al control de este tipo de rentas.

Las Pymes, debido al tamaño de su actividad, no defraudan grandes cantidades de dinero. No por ello debemos minusvalorarlo, pues la suma de una gran cantidad de

pequeños fraudes acaba generando un gran daño en la recaudación, además de dañar el principio de justicia fiscal. Por ello es necesario aumentar el control sobre estas, para lo cual IHE propone establecer un sistema simplificado de contabilidad para pequeñas y medianas empresas que facilite su llevanza y permita la presentación de autoliquidaciones que se remitan trimestralmente por vía telemática a la Agencia Tributaria. De esta forma, afirman que se reducirían los costes indirectos y se mejoraría el control.

En cuanto a los autónomos, anteriormente en este trabajo mencionábamos el régimen de estimación objetiva<sup>56</sup> al que tienen opción de acogerse para la declaración de IVA e IRPF. Este método se creó para facilitar su tributación, sin embargo resultó ser el detonante de la generación de facturas falsas con objetivo de reducir las cuantías a pagar en dichos tributos. Gestha<sup>57</sup>, con tal de evitar la relevante merma recaudatoria que ésta extendida práctica ocasiona, cree conveniente restringir la utilización de dicho sistema instaurando como norma general la estimación directa en el IRPF y régimen general en el IVA, salvo para los empresarios que destinen sus bienes o servicios exclusivamente al consumidor final, no empresario. Coincidiendo en la necesidad de eliminar de este régimen toda aquella actividad que no facture a consumidor final, IHE considera que la mejor solución es la supresión escalonada de la estimación objetiva.

Pese a que en el programa electoral de C's para las elecciones de diciembre de 2015 se reflejaba la necesidad de simplificar el régimen de contabilidad de las pequeñas y medianas empresas, en el de junio de 2016 esta mención ha sido suprimida. Por su parte, PSOE propone revisar el régimen de estimación objetiva; mientras que UNIDOS PODEMOS pretende eliminarlo con carácter general.

Finalmente, cabe destacar la insuficiencia del actual sistema sancionador tributario para disuadir el comportamiento infractor, necesidad reconocida por la AEAT en su informe del Observatorio del Delito Fiscal<sup>58</sup>. Por ello, IHE solicita sanciones más disuasorias y suprimir el privilegio de la no ejecutoriedad de las sanciones muy graves. De igual manera, se considera necesario aumentar la penalidad por la comisión de delito

---

<sup>56</sup> Coloquialmente más conocido como sistema de módulos.

<sup>57</sup> Informe del 7 de mayo de 2012. Observaciones de Gestha al Anteproyecto de Ley de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

<sup>58</sup> Observatorio del Delito Fiscal. Convenio de 30 de junio de 2005 entre la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia en materia de prevención y lucha contra el fraude.

fiscal, asegurando el ingreso en prisión y el cobro de las deudas defraudadas. Además de estas medidas, en su informe la AEAT considera positivo para incrementar la prevención alargar el plazo de prescripción con el fin de poder perseguir adecuadamente las tramas fiscales.

En este aspecto, C's se pronuncia en cuanto a la urgencia reformar el delito fiscal; PSOE apuesta por modificar la figura del delito fiscal calificando todos los delitos fiscales como graves (pena de prisión de 2 a 6 años y prescripción a los 10 años); en cuanto a UNIDOS PODEMOS, su propuesta consiste en tipificar como delito fiscal a partir de los 50.000 euros defraudados<sup>59</sup> y, al igual que PSOE, ampliar el plazo de prescripción a diez años y aplicando las penas actualmente previstas para el tipo agravado.

#### e. Aplicación de tributos.

La aplicación de los tributos comprende principalmente tres procedimientos: gestión, inspección y recaudación. IHE<sup>60</sup>, entre sus recomendaciones a la AEAT para mejorar el sistema fiscal español, considera la necesidad de llevar a cabo una serie de cambios en estos procedimientos.

En primer lugar, cabe destacar que el procedimiento de gestión tributaria posee dos funciones claramente diferenciadas: por un lado está la información y asistencia al contribuyente, y por otro las actuaciones de verificación y control. Estas actividades de control se llevan a cabo a personas físicas no empresarias o profesionales a través de procedimientos de comprobación de datos; sin embargo, según IHE, actualmente los trabajadores pertenecientes a este departamento también realizan actuaciones sobre empresarios y profesionales debido al sobredimensionamiento de la gestión tributaria. Los inspectores de Hacienda denuncian que esta estructura no se encuentra capacitada para realizar procedimientos a contribuyentes con actividades económicas y, por ello, sostienen que las facultades de control se integren únicamente en el departamento de inspección.

---

<sup>59</sup> En el apartado tercero vimos que la cantidad actual está en 120.000 euros.

<sup>60</sup> Reforma fiscal española y "agujeros negros" del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

Recomiendan además el establecimiento de un modelo de atención al obligado tributario de proximidad física y tecnológica con objetivo de aumentar la eficacia de la gestión de la AEAT, la obtención de información y la educación tributaria del ciudadano. Así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para desarrollar un programa informático contable que permita al obligado la presentación de las autoliquidaciones, al tiempo que permita a la AEAT el acceso a los datos tributarios, cuentas bancarias y sistemas de pago.

En cuanto al procedimiento de inspección, sostienen que está necesitado de profundas reformas en áreas organizativas, de medios humanos y materiales, de retribución y de diseño de objetivos, entre otros.

La primera medida que proponen en este aspecto es la ampliación de las actuaciones inspectoras a 24 meses y a 30 meses en algunos supuestos tipificados legalmente. Gracias a la Ley 34/2015, se atendió esta demanda eliminando el anterior plazo de 12 meses, estableciéndolo en 18 meses con carácter general y ampliándolo a 27 en aquellos supuestos de especial complejidad. Aún siendo una medida positiva, los 18 meses con carácter general distan bastante de los 24 que solicitaba la Organización de Inspectores de Hacienda para la mejor ejecución de su trabajo.

Debido a la negativa de muchos contribuyentes—amparada por la Constitución— a permitir la entrada en sus oficinas a la Inspección o que la misma obtuviera documentación con trascendencia tributaria de sus archivos (incluidos los programas informáticos), IHE defiende el establecimiento de la obligación a todas las empresas de designar lugares de conservación de determinada información con trascendencia tributaria, “*tax room*”. Estos, permitirían el libre acceso a la Administración Tributaria a la contabilidad de las empresas, facturas que documenten ingresos, gastos deducibles o IVA soportado deducible, justificación de operaciones vinculadas y de operaciones con paraísos fiscales, justificantes de deducciones y bonificaciones fiscales, etc.

Proponen también la creación de procedimientos especiales para tres casos concretos. El primero de ellos es para la investigación de los fraudes más graves, consideran la necesidad de adoptar medidas como la toma de información previa al inicio de las actuaciones por funcionarios de la inspección actuando de incógnito o el

pago a confidentes en el caso de fraudes organizados o que afecten a una pluralidad de personas. En segundo lugar, en el caso de determinados contribuyentes defraudadores, el régimen especial se aplicaría a personas o entidades que previamente hayan cumplido algún tipo de infracción o delito fiscal, las cuales se inscribirían en un Registro de Contribuyentes Especiales; supondría que no pudieran efectuar inscripciones en los Registros de la Propiedad y Mercantiles, ni operar en las entidades bancarias. Y, finalmente, para la comprobación de grandes contribuyentes; procedimiento consistente en someter a un especial seguimiento a todos los agentes económicos que superen una cierta dimensión en orden a verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias evitando la prescripción de periodos.

Esta última medida recomendada por IHE debe ir acompañada de la creación de unidades especiales dedicadas a la inspección de los grandes patrimonios. Y es que este tipo de comprobaciones técnicamente más complejas requieren una alta cualificación profesional de aquellos que dirigen o intervienen en las mismas.

Finalmente, con motivo de la grave crisis económica, la morosidad se ha incrementado en los últimos años; hecho que ha provocado un desbordamiento del trabajo a realizar por la gestión recaudatoria ejecutiva. Por ello, IHE propone una serie de mejoras para paliar la difícil situación y aumentar la eficacia de la AEAT.

Principalmente, consideran la necesidad de instaurar medidas que eliminen la multitud de solicitudes de aplazamiento cuya única finalidad es dilatar el plazo de recaudación, sin existir una intención real de pago. Por ejemplo, una medida a tomar sería la inadmisión de solicitudes que no acompañen documentación establecida reglamentariamente. Con este mismo fin proponen reformar la legislación concursal, obligando al cumplimiento del plazo previsto para su solicitud y estableciendo una mayor penalidad para los incumplimientos. De esta forma se evitarían retrasos que agravan la insolvencia, impiden los convenios y la recuperación de deuda por los acreedores. Además, para evitar la utilización de esta figura con motivo fraudulento, sugieren prohibir la adquisición del patrimonio en liquidación por personas o entidades relacionadas con el deudor.

En esta materia, ninguno de los cuatro principales partidos ha incluido en su programa electoral ninguna medida destinada a mejorar las actuaciones de la AEAT.

## f. La Agencia Tributaria.

En el apartado cuarto de este trabajo analizábamos las carencias existentes en la Administración tributaria, a partir de las cuales vamos a establecer una serie de reformas capaces de crear una AEAT más eficaz y con mayor capacidad para reducir el fraude fiscal.

En primer lugar, comentábamos el amplio despliegue territorial que posee la AEAT y que resulta altamente ineficiente. La propuesta de IHE<sup>61</sup> de que sea un único ente el encargado de gestionar la totalidad del sistema tributario sería la medida más conveniente; sin embargo, por su dificultad, esta sería una medida a adoptar a largo plazo.

Por otro lado, hablábamos de la necesidad de establecer un Estatuto Orgánico capaz de proporcionar a la AEAT independencia financiera y presupuestaria, cuyo Director General sería escogido por el Parlamento. Gracias a esta independencia, se le otorgaría la facultad de decidir la cuantía y composición de sus recursos humanos; así podría resolverse el problema actual de falta de personal en la Administración. Además, IHE<sup>62</sup> propone la creación de una Oficina Nacional Antifraude (ONAF) que asumiría las competencias de investigación del fraude fiscal organizado, contrabando y blanqueo de capitales asociado a los mismos. Este organismo dispondría también de una policía fiscal.

Para concluir, comentábamos anteriormente la mayor conveniencia de realizar una planificación plurianual y la consiguiente revisión del sistema de objetivos.

En cuanto a las propuestas políticas para mejorar el funcionamiento de la AEAT, C's, PSOE y UNIDOS PODEMOS coinciden en su voluntad de aprobar un Estatuto de la Agencia Tributaria que garantice su autonomía y profesionalidad, capaz de evitar las injerencias políticas.

---

<sup>61</sup> Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones. (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

<sup>62</sup> Un Estatuto Orgánico para la Agencia Estatal de Administración Tributaria (2014). Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

## 7. CONCLUSIONES

A pesar de no disponer de un informe oficial que cuantifique la economía sumergida, gracias a diferentes estudios hemos podido concluir que España se sitúa como uno de los países de la OCDE con un nivel más elevado, superando actualmente el 20% del PIB. Existen diversas causas que explican esta situación, destacando fundamentalmente dos, la inexistencia de concienciación cívica en materia fiscal y la reducción en los medios de control de los que dispone la AEAT.

Si añadimos que el alto nivel de corrupción acrecienta la sensación existente de impunidad hacia el defraudador, no es de extrañar que, en un contexto de grave crisis económica como la vivida recientemente, una parte de los contribuyentes haya preferido dejar de declarar una parte importante de sus ingresos.

Como consecuencia de la crisis económica, de un nivel tan alto de economía sumergida y de la necesidad de cumplir nuestros compromisos con la Unión Europea en materia de déficit público y deuda pública, estamos viviendo una crisis fiscal que ha desembocado en un aumento de la presión recaudatoria sobre el contribuyente. Del Paso<sup>63</sup> considera que, de haber emprendido una lucha eficaz contra esta economía sumergida, se podría haber evitado la elevación de los tipos de gravamen del IRPF, el IVA o el IBI; así como los recortes en sanidad, educación, pensiones, inversiones o salarios públicos.

Como hemos estudiado en este trabajo, las medidas en materia fiscal han sido muy numerosas y, pese a que han sido vistas por los propios inspectores de Hacienda como positivas, no se han obtenido los resultados deseados. Es por ello, y por la introducción de una injusta amnistía cuyos únicos beneficiarios han sido los defraudadores, por lo que nos preguntamos por la existencia de un interés real en la lucha contra el fraude. Respondiendo a esta pregunta, Carlos Cruzado<sup>64</sup> estima inexistente la intención de erradicar los paraísos fiscales; esta opinión la sustenta en base a que el G-20 en 2009 habló del fin del secreto bancario y de los paraísos fiscales, sin embargo, expone que los únicos avances obtenidos quedaron en la firma de

---

<sup>63</sup> La economía sumergida en España (2013). eXtoikos, 10, 63-66.

<sup>64</sup> Presidente del sindicato de técnicos de Hacienda (Gestha) desde el año 2005. En una entrevista llevada a cabo por David Page para la web de Gestha (2014).

convenios para evitar la doble imposición y el intercambio de información puntual entre territorios (no de manera automática) a instancias de acreditarse que los fondos tienen un origen delictivo; asimismo añade que desde entonces el número de paraísos fiscales ha proliferado progresivamente. Además, alega que 34 de las 35 empresas del Ibx tienen filiales en paraísos fiscales y no acreditan actividad en estos territorios.

Pese a la eficiente gestión de los recursos de los que dispone, los resultados obtenidos por la Agencia Tributaria en su misión de incrementar el cumplimiento fiscal no han dado los frutos que de ella se esperaban. Este hecho tiene mucho que ver con los problemas que presenta la AEAT en su sistema de recaudación, así como en su estructura organizativa y la falta de recursos humanos y económicos que en los últimos años ha estado sufriendo. Concretamente, tras la realización de este trabajo conviene señalar el problema de la politización de la AEAT. Esta afecta a la toma de decisiones, que deberían basarse únicamente en criterios técnicos y profesionales en lugar de políticos, por ello durante años los técnicos del Ministerio de Hacienda y el sindicato de los mismos llevan pidiendo un Estatuto Orgánico que proporcione esta independencia del poder político, además de otorgar a la Administración Tributaria de independencia financiera y presupuestaria.

Finalmente, siendo uno de los principales objetivos de este trabajo, se aportan una serie de medidas propuestas por expertos en materia fiscal que podrían ser muy beneficiosas en vista de las carencias que se han ido desarrollando a lo largo del trabajo; al tiempo que observamos que los diferentes partidos políticos declaran su voluntad de atajar dichos problemas y proponen medidas. Es destacable la importancia que en las dos últimas campañas electorales ha cobrado la mejora del sistema tributario y la lucha contra la corrupción, si bien es cierto que la situación actual lo requería. Así mismo, se debe señalar que bastantes de las mencionadas propuestas han sido incluidas en los diferentes programas electorales, sin embargo, ninguno de ellos contempla medida alguna destinada a mejorar el procedimiento de aplicación de los tributos ni el funcionamiento de la AEAT, a excepción del necesario Estatuto anteriormente mencionado.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA TRIBUTARIA (2014). Memoria 2014.
- ALEGRET, X. (2016). La compañía y el gobierno irlandés protestan sonoramente contra la sanción de 13000 millones de euros al gigante tecnológico. Consultado el 19 de septiembre de 2016. Economía Digital:  
  
<http://www.economiadigital.es/es/notices/2016/08/la-multa-hara-cosquillas-a-apple-pero-puede-arruinar-a-irlanda-85790.php>
- AUDIENCIA NACIONAL (2012). Auto sala de lo contencioso-administrativo, sección 3, 400/2012.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2016). Barómetro de marzo de 2016.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2015). Opinión pública y política fiscal (XXXII).
- DE LA TORRE DÍAZ, F. (2012). La crisis fiscal en España. Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).
- Déficit público de España. Consultado el 1 de julio de 2016, Datosmacro:  
<http://www.datosmacro.com/deficit/espana>
- El BCE dejará de emitir billetes de 500 euros. Consultado 8 de mayo de 2016, La Vanguardia:  
  
<http://www.lavanguardia.com/economia/20160504/401555036032/billetes-500-euros.html>
- El proyecto BEPS y los países en desarrollo: de las consultas a la participación. (2014). Consultado el 16 de septiembre de 2016, OCDE:  
  
<http://www.oecd.org/ctp/estrategia-fortalecimiento-paises-en-desarrollo.pdf>

- FORO SOBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2011). La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada” (2010).
- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS (2013). La economía sumergida en España. Foros de debate, 4.
- GARDE, M. J. (2015). El proyecto BEPS. Boletín económico de ICE, nº 3071.
- GESTHA (2012). Observaciones de Gestha al Anteproyecto de Ley de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha).
- GESTHA (2014). La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis. Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha).
- GESTHA (2015). Los diez mandamientos fiscales para recuperar la clase media. Consultado el 14 de marzo de 2016, Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha):  
  
<http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=412>
- HERNANDEZ, M. (2013). Quién, cómo y cuánto se defrauda. Tras la pista del dinero negro. Consultado el 16 de mayo de 2016, El Mundo:  
  
<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/14/economia/1365900896.html>
- IGLESIAS CASAIS, J. M. y GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. (2013). Evasión fiscal y su “amnistía”. La justicia tributaria en un contexto de crisis económica. Derecho, 22, 195-223.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2008). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2015). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014.

- INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2013). Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal.
- INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2014). Un Estatuto Orgánico para la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2014). Reforma fiscal española y “agujeros negros” del fraude. Propuestas y recomendaciones.
- INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2015). IHE ve positivos los cambios previstos en la reforma de la LGT.
- INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2015). La necesidad de un estatuto orgánico para la AEAT. Magnitudes claves y su evolución estadística. XXV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado.
- Intercambio obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad: lucha contra la elusión fiscal de las empresas. Consultado el 16 de septiembre de 2016, Consejo de la Unión Europea:  
  
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/tax-rulings/>
- JEFATURA DEL ESTADO (1995). Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE, 281.
- JEFATURA DEL ESTADO (2003). Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria. BOE, 302, 49987.
- JEFATURA DEL ESTADO (2012). Ley Orgánica 7/2012, de 27 de Diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. BOE, 312, 88050.
- JEFATURA DEL ESTADO (2012). Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. BOE, 261, 76259.

- JEFATURA DEL ESTADO (2012). Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. BOE, 78, 26860.
- JEFATURA DEL ESTADO (2015). Ley 34/2015, de 21 de Septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria. BOE, 227, 83633.
- LLORENTE, C. (2014). Hay una falta de voluntad política de los gobiernos para luchar contra el fraude. Consultado el 16 de marzo de 2016, Gestha:  
  
<http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=357>
- LÓPEZ DEL PASO, R. (2013). La economía sumergida en España. eXtoikos, 10, 63-66.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2014). Acuerdo entre el Reino de España y los Estados Unidos de América para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de la Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA (Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras), hecho en Madrid el 14 de mayo de 2013. BOE, 159, 50094.
- MORENA ROY, V. y PELÁEZ MARTOS, J. M. (2013). Imprescindible desaparición de los paraísos fiscales. Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).
- PAGE, D. (2016). Cada español paga entre 800 y 1.000 euros más en impuestos por el fraude fiscal de otros. Consultado el 13 de septiembre de 2016, Gestha:  
  
<http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=430>
- Paquete de lucha contra la elusión fiscal. Consultado el 16 de septiembre de 2016, Consejo de la Unión Europea:  
  
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/anti-tax-avoidance-package/>
- PÉREZ BOGA, J. R. (2014). Cómo luchar contra el fraude y la economía sumergida. Consultado el 3 de marzo de 2016, La Voz de Galicia:

[http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2014/06/15/luchar-contrafraude-economia-sumergida/0003\\_201406G15P20994.htm](http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2014/06/15/luchar-contrafraude-economia-sumergida/0003_201406G15P20994.htm)

- SÁNCHEZ, C. (2015). La OCDE avergüenza a España por los escasos medios que destina a recaudar impuestos. Consultado el 10 de Mayo de 2016, El Confidencial:

[http://www.elconfidencial.com/economia/2015-08-27/la-ocde-averguenza-a-espana-por-los-escasos-medios-que-destina-a-recaudar-impuestos\\_988481/#lpu6oWELIGcYcLII](http://www.elconfidencial.com/economia/2015-08-27/la-ocde-averguenza-a-espana-por-los-escasos-medios-que-destina-a-recaudar-impuestos_988481/#lpu6oWELIGcYcLII)

- TAHIRI, J. (2016). Apple España desvió ingresos de 232 millones a Irlanda en 2015, un 63% más. Consultado el 18 de septiembre de 2016, ABC:

[http://www.abc.es/economia/abci-apple-espana-desvio-ingresos-232-millones-irlanda-2015-63-por-ciento-mas-201609020137\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-apple-espana-desvio-ingresos-232-millones-irlanda-2015-63-por-ciento-mas-201609020137_noticia.html)

- VAQUERO GARCÍA, A. et al. (2015). Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué es lo que sabemos? Documentos de trabajo FUNCAS, 768, 1-45.

- VELASCO, F. (2014). Lesmes pide cambiar la ley para perseguir al defraudador y no sólo al «robagallinas». Consultado el 20 de marzo de 2016, La Razón:

<http://www.larazon.es/espana/lesmes-pide-cambiar-la-ley-para-perseguir-al-defraudador-y-no-solo-al-robagallinas-XC7703981?sky=Sky-Abril-2016#Ttt1S0q6dewfeigg>

- VIÑAS, J. (2013). No se está comprobando la procedencia de la amnistía fiscal. Consultado el 1 de julio de 2016, CincoDías:

[http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219\\_850215.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/01/17/economia/1358562219_850215.html)