



Universidad Miguel Hernández de Elche

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Trabajo de Fin de Grado

Curso 2020/2021

Fraude fiscal y amnistía

Alumno: Francisco Javier Murcia Tormo

Tutor: Alberto Caselles Martínez

1. Resumen

Debido a la importancia de la materia fiscal en el funcionamiento de un país, este trabajo trata de analizar las principales medidas contra el fraude fiscal que se han ido desarrollando en España. En primer lugar, se define el concepto de delito de fraude fiscal y se repasan diferentes procedimientos defraudatorios; a continuación, se centra en la lucha contra el fraude por los medios de persecución que fijan las leyes, insistiendo en el papel que puede jugar la educación para prevenirlo con éxito. Finalmente se trata el polémico tema de las amnistías fiscales y sus repercusiones en España.

Palabras clave: fraude fiscal, delito fiscal, amnistía, paraíso fiscal, criptomoneda, efectivo, educación.

Abstract

Due to the importance of tax matters in the functioning of a country, this paper tries to analyze the main measures against tax fraud that have been developed in Spain. Firstly, the concept of the crime of tax fraud is defined and different fraudulent procedures are gone over. Then, it focuses on the dispute against fraud by the means of persecution which set the laws, insisting on the role which education can play in order to prevent it successfully. Finally, the controversial issue of tax amnesties and their repercussions in Spain is discussed.

Palabras clave: tax fraud, tax crime, amnesty, tax haven, cryptocurrency, cash, education.

Índice

1. Resumen	1
2. Abreviaturas	4
3. Introducción a la cuestión y metodología.....	5
4. Concepto de fraude fiscal	7
4.1. Distinción entre fraude, evasión y elusión fiscal	9
4.2. La infracción tributaria, concepto, prescripción, y clases.....	10
5. Sistemas de fraude fiscal	12
5.1. Tramas de fraude de IVA – Fraude carrusel.....	12
5.2. Facturas falsas de módulos	14
5.3. Programas de contabilidad de doble uso Caja B.....	15
5.4. Paraísos fiscales	15
5.4.1. Origen.....	16
5.4.2. Características	16
6. Medidas contra el fraude fiscal.....	19
6.1. Modelo 720.....	19
6.2. Pago en efectivo.....	21
6.3. Criptomonedas	23
7. Políticas públicas para combatir el fraude.....	25
7.1. Conciencia y educación cívico-tributaria	25
7.1.1. ¿Qué impulsa al contribuyente al fraude?.....	26
7.1.2. ¿Qué es la conciencia fiscal?	27
7.1.3. La educación cívico-tributaria	28
7.1.3.1. Programa de educación cívico-tributario.....	30
7.1.3.2. El portal de educación cívico-tributaria.....	31
7.1.4. Portal de educación cívico-tributaria en Europa.....	33
7.2. Últimos estudios sociológicos sobre el fraude.....	34
7.3. Otras propuestas para mejorar la lucha contra el fraude fiscal	37
7.3.1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	38
7.3.1.1. Componente 27	40
7.3.2. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).....	41
8. Regulación tributaria extraordinaria: la amnistía	43
8.1. Amnistía fiscal de 1976	44
8.2. Regularización de 1985	45
8.3. La Amnistía de 1991	46

8.4. Amnistía del 2012	47
8.4.1 Polémica de la amnistía.....	48
8.5. Resultados de las amnistías.....	50
9. Conclusiones.....	53
10. Bibliografía.....	55
11. Webgrafía	58



2. Abreviaturas

CE	Constitución Española
LGT	Ley General de Tributos
CP	Código Penal
IVA	Impuesto al Valor Añadido
ROI	Registro de Operadores Intracomunitarios
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
EEUU	Estados Unidos de América
UE	Unión Europea
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
G-7	Grupo de los Siete
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PIB	Producto Interior Bruto
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
ESO	Educación superior obligatoria
IS	Impuesto de Sociedades
IRNR	Impuesto sobre la Renta de no Residentes
PIB	Producto Interior Bruto

3. Introducción a la cuestión y metodología

El Estado Español tiene entre sus múltiples funciones la oferta de bienes y servicios públicos los cuales debe financiar a través de la recaudación de impuestos que establece la Constitución en el artículo 31. Pero por diversos motivos no todos los contribuyentes cumplen con sus obligaciones tributarias.

Esto nos lleva al tema principal de nuestro trabajo, el fraude fiscal, considerándolo un tema de actualidad que está constantemente en debate desde la última crisis del 2008 debido a que la política fiscal ha sido el principal instrumento empleado por los gobiernos para mantener la correcta salud de las cuentas públicas. Esta política fiscal se centra principalmente en la capacidad recaudatoria de la Agencia Tributaria para lograr los objetivos marcados respecto al déficit público y todos sus compromisos económicos con terceras entidades como la Unión Europea.

Empezaremos en primer lugar, con el concepto de fraude fiscal, que se debe de diferenciar de otros términos como la evasión, elusión o planificación fiscal. Seguiremos con el término de delito fiscal; viendo además lo que denominamos infracción tributaria y sus clases. Posteriormente se procederá a ver una serie de conductas típicas en la defraudación para mostrar su procedimiento con el fin de ver qué elementos intervienen en estas operaciones y cómo operan.

Un pilar fundamental del tema son las diversas medidas que se han creado para poder luchar contra el fraude, desde las leyes promulgadas por España como por la Unión Europea. Este trabajo se centra en los tres temas con más repercusión en la actualidad como son el pago en efectivo, las criptomonedas o la declaración de bienes en el extranjero. Siguiendo con diversas actuaciones de prevención y lucha destinadas a mejorar el funcionamiento de la Agencia Tributaria y también los programas educativos para mejorar la conciencia fiscal de los ciudadanos de España y de la Unión Europea.

La parte final de este trabajo tratará sobre las amnistías fiscales o regulaciones fiscales extraordinarias promulgadas por los distintos gobiernos en la etapa democrática de España con el fin de combatir el fraude y que siempre generan mucha polémica en la

opinión pública española. Y, por último, analizaremos brevemente los aspectos positivos y negativos de este tipo de medidas.

Para la realización de este trabajo me he basado en la lectura y análisis de un amplio número de diferentes textos: tesis, artículos de revistas, periódicos y obras de autores expertos en materia de fraude fiscal.



4. Concepto de fraude fiscal

Para comenzar con el fraude debemos analizar el concepto del fraude fiscal y las infracciones tributarias. En origen la defraudación fiscal se origina desde el mandato constitucional del artículo 31 de la CE donde se establece la obligación que tiene los contribuyentes al sostenimiento de los gastos públicos. Debido a ello los legisladores tiene el deber de concretar medidas tipificando las infracciones y delitos fiscales con el objetivo de lograr el cumplimiento de este artículo.

Como es uno de los pilares fundamentales del correcto funcionamiento del Estado, del fraude fiscal pueden derivar graves consecuencias para el conjunto de la población. La merma de recaudación puede llevar a aumentar la presión fiscal de los contribuyentes cumplidores, la deficiencia de la prestación de bienes y servicios públicos y la posible competencia desleal debido a la falta de pago de impuestos por parte de empresas defraudadoras respecto a las empresas que sí cumplen con sus respectivos ingresos a Hacienda.

Los delitos e infracciones representan la misma conducta punible, la principal diferencia es la aplicación de la LGT para las infracciones o el caso del CP para los delitos contra la Hacienda Pública que su aplicación de una u otra se debe a la cuantía defraudada. Ambos textos contienen disposiciones sancionadoras a tal efecto y se puede añadir que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestación del ordenamiento punitivo del Estado.¹

En esta norma del Código Penal, el artículo 305, no establece realmente qué tipo de hechos constituye el delito; el problema radica en que se considera como una norma penal en blanco, teniendo que recurrir posteriormente a la Ley Tributaria para ver qué hechos han provocado una infracción fiscal, por tanto, siempre hay que remitirse a la ley tributaria para ver cuáles son los supuestos constituyentes de delito.² Así, en la ley

¹ FERREIRO LAPAZTA, José Juan: Curso de Derecho tributario: Sistema tributario español, Marcial Pons, Barcelona, 2013, pág. 545.

² AYALA GOMEZ, Ignacio: “Los delitos contra la Hacienda Pública relativos a los ingresos tributarios: El llamado delito fiscal del artículo 305 del Código Penal”. En VV.AA., DE TOLEDO Y UBIERTO, Emilio Octavio (coord.): Delitos e infracciones contra la Hacienda Pública, Tirant Lo Blanch, Madrid 2010, pág 97.

tributaria, el art. 183.1 define las infracciones tributarias como las acciones u omisiones dolosas o culposas con cualquier grado de negligencia que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta u otra ley. Al igual que en el régimen penal, diciendo el art 10 del código penal que son delitos las acciones y omisiones dolosas o imprudentes penadas por la ley. Tal y como señala Ferreiro Lapatza, la relación de ambas disposiciones legales y de las definiciones en ellas resaltan la identidad sustancial de infracciones penales y tributarias.³

Al hablar de un delito se tiene que hacer referencia a la conducta constitutiva del delito, que requiere la existencia previa de una relación jurídico-tributaria entre un sujeto activo del delito y la Agencia Tributaria de que se trate; que haya nacido una deuda tributaria o que haya existido la concesión de un beneficio fiscal.⁴ Y respecto al sujeto activo del delito, tal modalidad puede ser cometida por toda persona que lleve a cabo las acciones u omisiones constitutivas del delito sin la necesidad que el autor directo requiera hacer algo adicionalmente.⁵ Y por ello, tienen responsabilidad penal por la comisión de este tipo de delitos tanto los representantes, los asesores fiscales como los autores. Con la excepción, como dice el artículo 77 de la LGT de los sujetos pasivos que carezcan de capacidad de obrar donde será responsable su representante legal.

Respecto a la conducta, el art. 305 del CP establece cuatro motivos: elusión del pago de tributos, cantidades retenidas o que se deberían de haber retenido, disfrute indebido de beneficios fiscales y obtención indebida de devoluciones.⁶ Y para que se dé este delito se debe alcanzar la cuantía de ciento veinte mil euros. Y si no excede de dicha cantidad se sustituye la aplicación del Código Penal por la infracción administrativa. Se configura tal cuantía como condición objetiva de punibilidad.⁷

³ FERREIRO LAPAZTA, José Juan: “Prescripción tributaria y delito fiscal”. En *Diario La Ley*, núm. 5, 1999, pág. 1815-1819.

⁴ MARTÍNEZ BUJÁN PÉREZ, Carlos: *Derecho penal económico y de la empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 548.

⁵ APARICIO PÉREZ, José: *El delito fiscal a través de la Jurisprudencia*, Aranzadi, Navarra, 1997, págs. 69 y 70.

⁶ MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos: *Derecho penal económico y de la empresa*, ed., ob. cit., pág. 554.

⁷ ESCRIBUELA CHUMILLA, Fco. Javier: “Los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social”. En *La Ley*, núm. 1, 2011, pág. 35.

4.1. Distinción entre fraude, evasión y elusión fiscal

Ahora vamos proceder a hacer la diferenciación entre el fraude y la evasión fiscal, dos términos que se suelen emplear de forma indiferente en las leyes porque engloba el mismo delito.

Si acudimos directamente al artículo 305 del Código Penal vemos que la Hacienda Pública castiga por acción u omisión todas las modalidades, no haciendo realmente ninguna distinción. De hecho, incluso se usa de la misma forma varios verbos que no significan lo mismo, que son: defraudar, evadir y eludir. Si vamos a la fuente del significado y uso de las palabras la Real Academia Española dice:

- Defraudar: eludir o burlar el pago de los impuestos o contribuciones.
- Evadir: sacar ilegalmente de un país dinero o cualquier tipo de bienes.
- Eludir: evitar con astucia una dificultad o una obligación.

Efectivamente podemos extraer que los conceptos de defraudar y eludir representan el mismo delito, al final el objetivo es no enfrentarse al pago de unas obligaciones que se han generado o deberían de haberse generado. Así es como se ha interpretado en la Ley orgánica 2/1985 donde se avanza en la delimitación de la conducta del delito fiscal. Aquí se considera que conducta no sea solo la falta de pago de los tributos, sino que se incluye la actitud de defraudar mediante actos u omisiones con el objetivo de evitar la cuantificación de la deuda tributaria y así evitar su pago.

De esta forma la conducta de defraudar o eludir seguirían siendo un delito fiscal, así como afirma Ayala Gómez que no se señala que tanto en la modalidad activa de tratar de ocultar el hecho imponible como en la pasiva que es la no presentación de declaración, no es obligatorio que la Administración haya sido engañada, sino simplemente que se haya dado el comportamiento de defraudar.⁸

⁸ AYALA GÓMEZ, Ignacio: “Los delitos contra la Hacienda Pública relativos a los ingresos tributarios: El llamado delito fiscal del artículo 305 del Código Penal” En VV.AA., DE TOLEDO Y UBIERTO, Emilio Octavio (coord.): *Delitos e infracciones contra la Hacienda Pública*, ed., ob. Cit., pág. 100.

Por tanto, habría dos tipos de actitudes que constituyen el delito de fraude fiscal, el tipo “activo”, cuando el contribuyente ha decidido falsear o modificar información para minorar la carga fiscal o simplemente el tipo “pasivo”, cuando el contribuyente ha decidido ocultar la información porque piensa que con eso es suficiente para que Hacienda no se entere, por el simple hecho de que Hacienda no puede disponer de esa información debido a cualquier tipo de limitación que se lo impida. Así, finalmente, lo importante es que se haya impedido la cuantificación de la deuda.

Entonces, seguiríamos hablando de la conducta del obligado tributario, determinando que finalmente lo realmente importante es diferenciar la capacidad que tiene el contribuyente en ocultar o falsear información a la Hacienda Pública, pero estos hechos no harían que se actuase de forma distinta, así como dice el artículo 349 del Código Penal.

4.2. La infracción tributaria, concepto, prescripción, y clases

Según el artículo 183 de la Ley 58/2003 de la LGT las infracciones se definen así: “acciones realizadas voluntaria e involuntariamente que vulneran lo tipificado y sancionado por la ley en referencia a la tributación del ciudadano”. Por tanto, se refiere a acciones u omisiones que intenten alterar u ocultar los resultados en las declaraciones. Las únicas acciones que no dan lugar a responsabilidad (y no podrán ser sancionadas) se establecen en el art. 179 de la citada ley: cuando concurra fuerza mayor, cuando la decisión fue colectiva pero personalmente se votó discrepando, cuando se carece de capacidad para obrar, cuando se ha puesto todo el celo posible en el cumplimiento; cuando se debe a errores informáticos.

Las infracciones deben sancionarse en función de la gravedad y se fijan tres niveles: muy graves, graves y leves.

1.- Infracciones muy graves: estas infracciones se cometen cuando se han usado medios fraudulentos, que señala el art. 184.3 de LGT: anomalías en la contabilidad, uso de facturas y documentos falsos (cuando su incidencia sea superior al 10% de la base de la sanción); y uso de personas o sociedades interpuestas (el defraudador se oculta bajo

terceras personas conocidas como testaferros). Como se puede ver en estos casos estamos cerca de los ilícitos penales.

2.- infracciones graves: facturas y documentos falsos (cuando su incidencia sea inferior al 10% de la base de la sanción) e incorrecciones en los libros de cuentas.

3.- infracciones leves: cuando el contribuyente deja de ingresar todo o parte, cuando incumple su obligación de presentar la declaración.

La clave de los legisladores para la gravedad, como puede verse, es la cantidad defraudada y la intencionalidad del ciudadano: el verdadero defraudador es el que oculta sus bienes e ingresos a Hacienda (frente a los que cumplen de manera incorrecta sus obligaciones fiscales).

Duración y prescripción

Tras haber comentado ya el hecho delictivo y su establecimiento como delito, es necesario revisar cuáles son las consecuencias penales de tales hechos, para ello tenemos que recurrir al Código Penal español. Aquí está marcado las penas mínimas y máximas de los delitos en los mismos epígrafes, de esta forma podemos ver las consecuencias penales del delito que nos está ocupando.

En un principio se establece la pena de prisión de uno a cinco años y la multa del tanto al séxtuplo de la cuantía defraudada por norma general. Pero a continuación, el artículo hace una distinción por la cantidad defraudada, estableciendo una pena de prisión de tres meses a un año cuando la cuantía defraudada esté entre los diez mil y los cien mil euros, más una multa que sea del triple de la cantidad defraudada.

A continuación, ligando la pena de este delito con su prescripción, podemos ver cuáles son los periodos que establece la ley para hacer efectiva la prescripción. Teniendo en cuenta que el delito fiscal dispone de una pena máxima de cárcel de 5 años, la prescripción sería de 5 años tal como dice el artículo 131.1 CP.

Por tanto, estamos ante un delito que dispone de un tiempo de prescripción de 5 años desde la comisión del delito. Por curiosidad, la prescripción de un delito tributario no debe confundirse con la prescripción de la deuda tributaria, que es de 4 años a contar desde el día siguiente de finalizar el plazo para presentar el impuesto que haya generado esa deuda.

5. Sistemas de fraude fiscal

5.1. Tramas de fraude de IVA – Fraude carrusel

Comenzamos con una forma de fraude a través del impuesto del IVA; este fraude se le denomina fraude de tramas organizadas o “fraude carrusel”.

Este fraude es de carácter europeo, es necesario la cooperación entre distintas empresas de la Unión Europea para llevarlo a cabo. El mecanismo funciona sobre la base de la Ley 37/1992 referida a la exención del pago de impuestos en materia de IVA en las adquisiciones intracomunitarias de bienes. A pesar de que se pueden involucrar a muchos intervinientes en estas operaciones, al final es la última empresa del entramado la que obtiene el beneficio fiscal.

Uno de sus sistemas de funcionamiento trataría así: La empresa A en Italia tiene como proveedora a la empresa B en Francia; otra empresa C en España (llamada “trucha”) le compra los suministros a la empresa A. Y la empresa B se los entrega a la empresa C. Ahora mismo, por la ley del IVA, todas estas entregas de bienes están exentas, y el comprador C español se ha autorrepercutido el IVA. Esta operativa es normal en el comercio comunitario y no supone ningún fraude. Pero ahora la empresa C le vende los bienes a la empresa D en España (llamado “agente”) donde se debe repercutir el IVA de la empresa C a D, suponiendo un ingreso para Hacienda. Al mismo tiempo que la empresa D soporta esa cuota y exigirá su devolución. Aquí es donde el operador C no hace efectivo ese ingreso, pero la empresa D sí que ha ejercido su derecho a la devolución por el impuesto del IVA.⁹

⁹ SAP Salamanca 25/2013, Sección 1ª, 22 de marzo de 2013

Esta serie de operaciones pueden tener dos principales motivaciones para su realización: la primera puede ser la obtención de ingresos gracias a las devoluciones que practica la Agencia Tributaria dentro de un entramado de operaciones mercantiles que en realidad son ficticias (directamente no existe ninguna mercancía). O el segundo caso, que se monten estos entramados para obtener esa “ventaja fiscal o subvención” en operaciones mercantiles reales y ofrecer precios más competitivos en el mercado.¹⁰

Como hemos visto, hay una empresa del entramado, llamada “trucha”, que sí será objeto de inspección por razones obvias. Esta empresa repercutirá IVA a un tercero y no tendrá ninguna intención de pagar y llegarán las inspecciones y comprobaciones de sus operaciones y se llegará a la conclusión de que todas sus operaciones son falsas o persiguen un fin fraudulento. Y entonces se actuará por la responsabilidad criminal de sus administradores o autores intelectuales de esta trama, pero en el caso de las empresas se suele emplear a los llamados testaferros. Se trata de personas que figuran como los administradores de las sociedades, cuentas bancarias, etc. Habitualmente son personas insolventes contra los que el Estado no podrá obtener ningún tipo de reparación patrimonial por la comisión de este fraude. Pero en realidad son otras personas físicas o jurídicas las que manejan las operaciones a través de estos, dificultando gravemente las investigaciones por el fraude y pudiendo lograr la evasión de responsabilidades por estas actividades criminales.

En este entramado internacional, las haciendas de los países europeos deberían de mejorar la utilización del existente sistema ROI, donde están inscritos todos los operadores intracomunitarios. Se debería de establecer medidas de control para verificar a las empresas que intentan acceder a este registro, con sistemas tan simples como que miembros de la Agencia Tributaria se personen en las instalaciones de la empresa para verificar que se trata de una empresa que realiza una actividad mercantil real. O la inclusión de otros mecanismos como la “responsabilidad fiscal solidaria”. Donde el último interviniente viene a asumir la responsabilidad solidaria de la actividad defraudatoria del IVA que le ha beneficiado a ella misma.¹¹

¹⁰ Miranda Fuertes, Nuria: “El fraude del IVA en las operaciones intercomunitarias: medidas y propuestas para combatirlo”. En *IEF*, núm. 15, 2012, pág. 78-99.

¹¹ <https://www.iberley.es/temas/medidas-contras-fraude-iva-intracomunitario-65145>. Consultado el 17 de agosto de 2021

5.2. Facturas falsas de módulos

En este tipo de fraude, intervienen dos sujetos o más donde uno se acoge en el IRPF a la estimación directa y el otro a la estimación objetiva. En la estimación objetiva, los contribuyentes no tributan por el beneficio real obtenido, sino que pagan en función de unos parámetros que marca la Agencia Tributaria en función de qué tipo de actividad se ha acogido, como el caso de bares y restaurantes donde a partir de tablas se calcula el impuesto en función de las mesas, sillas, metros de la barra, etc.

El procedimiento es que el contribuyente por módulos le emite una factura al empresario de estimación directa. El empresario de módulos no sufre ningún tipo de carga fiscal debido a que siempre paga lo mismo en función de los parámetros antes mencionados. Pero el empresario de estimación directa si puede contabilizar esa factura y deducírsela como gasto del ejercicio.

Este sistema ha estado en el punto de mira por la Agencia Tributaria desde hace años; de hecho, hay inspectores de Hacienda que abogan por la restricción o incluso la eliminación de este sistema de tributación¹² debido a que es un agujero de fraude, ya que se ha convertido en un instrumento para el fraude fiscal y el blanqueo de capitales. No solo porque el receptor puede deducirse la factura para minorar su carga fiscal en el IRPF, sino que esa factura también le permite deducirse un IVA que no se ha producido.¹³ El principal problema de esto, como en el anterior sistema comentado del fraude carrusel, es que una de las partes no obtiene nada (en teoría). El contribuyente en estimación objetiva no debería de tener ningún aliciente para emitir esas facturas porque no se las puede deducir, al contrario del contribuyente en estimación directa que sí le interesa. Por ello se debe demostrar la conveniencia o cooperación entre ellos para perseguir este fraude. Por ese motivo los inspectores de Hacienda piden reformular los sistemas de estimación del IRPF dejando solo la estimación directa, aunque esto podría llevar a problemas a los empresarios que no tienen capacidad o conocimientos para llevar una correcta contabilidad como se le exige a la estimación directa o sociedades.

¹² Agencia Tributaria (2014) Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Madrid.

¹³ MARTOS GARCÍA, Juan Jesús: “Opciones para combatir el fraude y blanqueo de capitales ¿restricción o eliminación de la estimación objetiva en el IRPF?”. En *Crónica tributaria*, núm. 172, 2019, págs. 105-156.

5.3. Programas de contabilidad de doble uso Caja B

Otro método famoso de fraude fiscal es el llamado “Caja B”, esto es en la práctica, la llevanza de doble contabilidad o la ausencia de asientos contables para evitar reflejar la imagen fiel de la empresa disminuyendo la base impositiva. De esta forma se emiten facturas donde no figure los impuestos ni la identificación de la empresa y todas las transacciones se realizan en efectivo. Esto se puede realizar incluso con programas contables que se les denominan “software de doble uso”, para permitir agilizar la emisión de facturas falsas o incluso de llevar el registro real de todas las operaciones que se llevan a cabo.

Esta clase de operaciones son bastante antiguas e incluso están incluidas en el Código Penal, en el artículo 310. Obviamente, esta clase de operación genera un grave perjuicio a la Agencia Tributaria como el caso de las facturas falsas de módulos, pues evita tributar por la facturación real en sus respectivos impuestos de IRPF o Sociedades y también se evita el pago del IVA. De esta forma se ha vuelto a tratar este asunto en la última ley contra el fraude fiscal¹⁴ para perseguir tanto la producción, comercialización y uso de esta clase de programas que permiten esta actividad delictiva llegando a considerar una infracción grave. Se han incluido una serie de requisitos que deben de cumplir los programas contables, pero no se ha indicado cuales son los requisitos técnicos que deben de seguir los programas. De esta forma el legislador solo deja la puerta abierta a una posterior ampliación mediante el desarrollo de un reglamento para la certificación de los programas contables que sí son aptos para su utilización,¹⁵ regulando de esta forma la amplia red de software contable que hay actualmente a disposición de cualquier empresario.

5.4. Paraísos fiscales

Los paraísos fiscales se han convertido en un tema muy controvertido en los últimos tiempos, sobre todo, después de la crisis del 2008 cuando la opinión pública y los

¹⁴ Ley 11/2021

¹⁵ <https://garrido.es/programas-contables-y-de-facturacion-tras-aprobacion-ley-11-2021-medidas-de-prevencion-y-lucha-contra-el-fraude-fiscal-articulo-inmaculada-perez/>. Consultado el 16 de agosto de 2021.

legisladores culpaban a ciertos países de facilitar la evasión por su opacidad y por las facilidades que daban a las grandes fortunas para esconder su dinero de las diversas haciendas del mundo. Así que vamos a ver brevemente su origen y las principales características que tiene esta clase de países para nuestro ordenamiento jurídico.

5.4.1. Origen

Uno de los principales países que se puede considerar como el pionero de los paraísos fiscales fue Suiza, cuando comenzó entre el 1920 y 1930 a incorporar en su legislación el “secreto bancario”. El objetivo que perseguía Suiza era atraer a las grandes fortunas, principalmente europeas, que pronto empezaron a mover su dinero hacia allí aportando una gran riqueza y prosperidad al país alpino.¹⁶ Pero pronto surgieron, siguiendo este modelo, nuevos estados, principalmente los pequeños estados que nacieron tras la independencia de Gran Bretaña al finalizar la Segunda guerra Mundial en el año 1945. Estos países ya independientes mantuvieron la vieja estructura jurídica inglesa y se convirtieron en países fiables a la vista de los europeos.

5.4.2. Características

La principal característica de este tipo de estado que llamamos “paraíso fiscal” es el secreto bancario, que podemos definir como la negación al intercambio de información relacionada con sus clientes con las Haciendas de otros países, o en palabras de Azaustre Fernández, María José (2001): “El secreto bancario viene referido al deber de reserva y sigilo que el banco tiene sobre las operaciones que el cliente le confía.” El secreto bancario representa el máximo nivel de confidencialidad que se puede alcanzar entre banquero y cliente. Pero esta relación ha derivado en grandes problemas en la actualidad, en un mundo muy globalizado, por culpa del crimen internacional, el narcotráfico y el terrorismo. Esos países con secreto bancario se convierten en herramientas perfectas para el blanqueo de capitales de acciones criminales o bien depósito de capitales que van destinadas luego a actividades tan peligrosas como el terrorismo internacional.

¹⁶ GABRIEL ENRIQUEZ, Jenifer Alcívar: “Evolución de los paraísos fiscales en el mundo”. En *Digital Publisher*, núm. 5, 2018.

La Unión Europea comenzó su lucha contra el secreto bancario en los años 90 del siglo pasado. Las directivas de Bruselas aprobadas en el 2003 creaban el principio de intercambio automático de información, pero se dio la paradoja de que algunos estados miembros pudieron mantener el secreto bancario con la condición de que aplicaran un interés mínimo del 15 % de los ahorros que se evadían a esos países (los países en cuestión eran Bélgica, Austria y Luxemburgo que se quejaban de la competencia desleal que sufrían por culpa de pequeños países muy próximos que era claramente paraísos fiscales como Suiza, Liechtenstein, Mónaco y Andorra). Curiosamente fue la Administración norteamericana la que terminó con el secreto bancario con su famosa Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA en inglés) que se aprobó en 2010 durante el mandato del presidente Barack Obama. Esta ley obligaba a todas las instituciones financieras del mundo a informar sobre las cuentas que fuesen de titularidad de un ciudadano norteamericano a riesgo de exponerse a multas exorbitantes. Es evidente que solo la potencia económica de EEUU podía imponer esa ley en el mundo pero ayudó enormemente en la lucha contra el secreto bancario: pues poco después Bélgica, Austria y Luxemburgo renunciaron a ser paraísos fiscales y Suiza terminó por pactar con la UE y aceptó el intercambio de información sobre las cuentas de sus bancos.¹⁷

Pero hay que advertir que los paraísos fiscales pueden tener otra característica: la baja o nula tributación. Esta tributación suele diferenciar dos fuentes en la obtención de las rentas, las obtenidas en territorio nacional que pueden contemplar tipos impositivos medios y las obtenidas de rentas del extranjero que pueden llegar a estar exentas de tributación.

5.4.3 Países de baja tributación en la Unión Europea.

Podemos fijarnos precisamente en países dentro de nuestro ámbito europeo que presentan una fiscalidad mucho más atractiva para las multinacionales en comparación de los grandes países europeos como Alemania, Francia, Italia e incluso España. La Unión Europea confecciona un listado de paraísos fiscales que se va actualizando a lo largo del tiempo en función del modo en que determinados países deciden cooperar con los principios jurisdiccionales de la OCDE. Pero curiosamente hay dudas y vacilaciones con

¹⁷ https://www.elespanol.com/invertia/empresas/banca/20200706/acabaron-ue-eeuu-secreto-bancario-suiza/503199765_0.html. Consultado el 13 de agosto de 2021

respecto a la inclusión de determinados países como el caso de Irlanda, Chipre, Chequia y Luxemburgo. Por eso mismo, los técnicos del Ministerio de Hacienda, presionan para que España presente la inclusión de estos países en el listado actualizado que van a llevar a cabo los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea.¹⁸ Esta serie de modificaciones, que solicita la Asociación de Inspectores de Hacienda, tiene un difícil encaje debido a que hay que seguir las directrices europeas y las actuales medidas que se aplican a los ciudadanos que abandonan España hacia paraísos fiscales podrían ser bastante graves en un contexto de que hay que respetar la libertad de circulación de bienes y capitales dentro de la Unión Europea.

Podemos centrarnos un poco en el caso de Irlanda que nos puede servir de ejemplo. Irlanda cumple muchas de las exigencias que se le aplican a la mayoría de paraísos fiscales. No presenta el secreto bancario, dispone de impuestos análogos al sistema tributario español y casi en la misma proporción. A excepción del Impuesto de Sociedades, cuyo tipo impositivo es del 12,50%, que literalmente es la mitad que en España. Pero, aun así, este país está dentro de la Unión Europea cooperando en materia fiscal y tiene firmado un tratado bilateral de doble imposición y prevención de la evasión fiscal del año 1994 con España.

Es poco lo que puede hacer un estado como España para evitar que estos países hagan una “competencia desleal” en materia fiscal a la Hacienda Española. Pero por suerte, Estados Unidos, a través de Janet Yellen, la secretaria del Tesoro de Estados Unidos, ha tomado la iniciativa. Está presionando al G-7, el mayor órgano supranacional del mundo, para la implantación del llamado “Impuesto Mínimo Global”¹⁹, que supondría obligar a la mayoría de países a instaurar un tipo mínimo de sociedades del 15%.

Aun así, esta medida para evitar el incentivo de la ingeniería fiscal sería insuficiente en el caso de Europa; los países mencionados anteriormente, como Irlanda o Hungría, seguirían teniendo tipos atractivos al 15%, debido a que el promedio del tipo impositivo solo de sociedades es del 21,90% actualmente. Todos los países en

¹⁸ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11053794/02/21/Gestha-avanza-que-Espana-podria-empezar-a-considerar-paraisos-fiscales-a-Andorra-Chipre-Irlanda-Chequia-y-Luxemburgo.html>. Consultado el 15 de julio de 2021.

¹⁹ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11258794/06/21/El-G7-eleva-la-division-entre-los-socios-de-la-UE-con-su-impuesto-minimo-global.html>. Consultado el 30 de julio de 2021.

comparación a Irlanda y Hungría que parten de un 12,50%, presentan una diferencia mínima de 6,50 puntos hasta 19,50 puntos más en este tipo de impuesto en el caso de Irlanda. Y en el caso de Hungría con un 9%, la diferencia es de hasta 23 puntos. En sus respectivos casos solo recortarían distancia en 2,50 puntos en el caso de Irlanda y de 6 puntos en el caso de Hungría para estar acorde con este impuesto mínimo global. Por tanto, no debería de afectar gravemente a estos países su aplicación.

Como conclusión a este punto podemos decir que por la complejidad de las relaciones internacionales y la globalización que permite una fluidez increíble de los capitales, la única manera de luchar con éxito contra el fraude (que se aprovecha precisamente de las particularidades fiscales y las dificultades de acceso a la información) es incentivar los convenios o compromisos internacionales con esos países para garantizar que cumplen unas condiciones que permitan una competencia más limpia y justa.

6. Medidas contra el fraude fiscal

6.1. Modelo 720

Esta obligación para los contribuyentes introducida por primera vez en la Ley 7/2012 de lucha contra el fraude donde constituye el procedimiento tributario de la declaración informativa de bienes y derechos situados en el extranjero, llamado en la práctica modelo 720. Este modelo solicita la información sobre todas las cuentas, su contenido ya sea dinero, seguros o cualquier producto financiero y bienes inmuebles situados en el extranjero donde el obligado tributario tenga algún poder de disposición, sea titular, beneficiario o simplemente autorizado. Como su nombre indica, es una declaración informativa, no conlleva el pago de ningún impuesto directo sobre las cantidades declaradas. Pero este modelo tiene mucha polémica por las graves penas que tiene su incumplimiento y existe discusión sobre si contradice al derecho de la Unión Europea respecto a la libertad de circulación de personas, mercancías y capitales.²⁰ De hecho La Unión Europea abrió un procedimiento de infracción por esta medida.²¹

²⁰ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/08/02/legal/1627905715_934080.html. Consultado el 3 de agosto de 2021.

²¹ <https://www.economista.es/legislacion/noticias/11325681/07/21/La-Justicia-europea-anade-mas-dudas-sobre-la-declaracion-de-bienes-en-el-extranjero-tumba-solo-las-multas-formales.html>. Consultado el 5 de agosto de 2021

La principal queja son las multas “desproporcionadas” que se aplican; estas multas consideradas graves por la ley se aplican como una cuantía fija que se va sumando por cada dato erróneo o incompleto además de tener un mínimo. El sistema de multas establecido de forma resumida es una multa fija de 150 euros por presentación incorrecta. No presentarla por los medios telemáticos habilitados para ello tienen una multa fija de 1.500 euros más 100 euros por cada dato erróneo introducido. Y el más grave de todos, por no haber expresado los datos en la magnitud monetaria correcta, de forma incompleta, inexacta o con datos falsos, la sanción que se aplica es de 200 euros por cada dato mal introducido en la declaración.

Otro punto polémico de esta ley, es la consideración de imprescriptibilidad. Por norma general, los delitos fiscales o las deudas tributarias tienen un plazo de prescripción. Pero en este caso, el Modelo 720 considera la imprescriptibilidad de las declaraciones mal hechas, e incluso en el procedimiento abierto. El actual abogado general de Europa lo considera una medida necesaria para la persecución de los objetivos fiscales de España.

La Unión Europea inició un procedimiento sancionador contra España el 20 de noviembre de 2015, debido a la posible incompatibilidad de la medida con el Derecho de la Unión Europea. Obviamente España negó cualquier existencia de incompatibilidad y la Comisión acabó interponiendo un recurso en el 2019 por incumplir lo solicitado en el Tribunal, debido a la imprescriptibilidad y a que las multas son desproporcionadas en comparación al resto de sanciones que hay ya establecidas en el ordenamiento español.

Sorprende que la Unión Europea solo ponga el foco de atención a las multas desproporcionadas y la imprescriptibilidad. Cuando el asunto de principal interés para la Unión Europea, debería de ser la restricción del artículo 63 TFUE, donde se establece que un Estado Europeo no puede imponer medidas para disuadir el movimiento de capitales por la Unión Europea. Pero acogiéndose al artículo 65 TFUE se entiende que la restricción de capitales sí puede estar justificada si impide cometer infracciones en materia fiscal para los Estados miembros. Aun así, en la opinión del Abogado General Henrik

SaugmandsgaardØe: “la normativa controvertida constituye sin duda alguna una restricción.”²²

En mi opinión, estoy de acuerdo en que es una medida necesaria para el logro de la política de persecución del fraude fiscal. Pero sí que se llega a considerar desproporcionado que se imponga esos niveles de controles de capitales a los movimientos que se producen dentro de la Unión Europea, donde se supone que todos los países no tienen ningún impedimento en facilitar el intercambio de información sobre sus ciudadanos en todo tipo de materia. O por lo menos, uno de los objetivos de la armonización fiscal en Europa debería de ser este.

6.2. Pago en efectivo

Comenzamos con la principal legislación que se le ha aplicado al pago en efectivo, que sufrió una limitación en el 2012. Fue con la ley 07/2012 cuando se empezó a aplicar limitaciones al pago en efectivo cuando uno de los intervinientes en una transacción es un profesional o empresario. Aplicando unos límites de 2.500 euros para españoles y de 15.000 euros en el caso de ser un extranjero.

Años más tarde con la Ley 11/2021, ahonda en las medidas de prevención contra el fraude fiscal publicadas en la Ley 07/2012. De esta forma, la ley actual se remite a la anterior citada recalcando los efectos positivos contra el fraude fiscal que tuvo la reducción del límite de pagos a profesionales de 2.500 euros. Así, se reduce el límite a 1.000 euros actualmente. Pero en el caso de personas con domicilio fiscal fuera de España y que no actúe como empresario o profesional se aplica la directiva europea 2015/849 de 20 de mayo de 2015 y se permite a estas personas que el límite de pago en efectivo ascienda a 10.000 euros.

Al pago en efectivo se le acusa de ser el principal mecanismo para el desarrollo de la economía sumergida. Este hecho en España, según estimaciones realizadas por economistas, como Leandro Medina y Friedrich Schneider, puede suponer un 11,20 %

²² TJUE, Ley 610/2021, Conclusiones del Abogado General Sr. Henrik SaugmandsgaardØe sobre la obligación de declarar a la Hacienda española por activos detentados en otros Estados miembros de la UE y del EEE, Asunto C-788/19, 2021

del PIB español que representaría unos 136.000 millones de euros.²³ Otros autores, como el sindicato de Inspectores de Hacienda, estiman que la economía sumergida supone el 25% del PIB, que llegaría a representar unos 270.000 millones al año.²⁴

El principal mecanismo para el desarrollo de la economía sumergida es el uso de dinero en efectivo, por ello se establecen medidas para disminuir la cuantía de los pagos a profesionales. De hecho, uno de los principales intervinientes en el problema son los billetes de 500 euros, que se llegaron a denominar de forma sarcástica como los “Bin Laden”,²⁵ debido a la dificultad que hay para encontrarlos. Estos billetes están presentes en grandes operaciones debido a la facilidad de su transporte y, por tanto, es una opción preferida en caso de grandes cuantías como el de la economía sumergida en la construcción o directamente en el crimen organizado.

De hecho, se ha sugerido ir incluso más allá de las limitaciones y prohibir directamente el efectivo, como propuso el PSOE, para evitar por completo que haya transacciones en efectivo y de esta forma nada escape a ojos de Hacienda. Aunque por suerte, la Unión Europea negó rotundamente esta posibilidad debido a la obligación de que los billetes y las monedas sean de curso de legal en toda la Unión y esta medida pondría en riesgo de exclusión a los colectivos más vulnerables que no tendrían acceso a los servicios bancarios.²⁶

Efectivamente, la posibilidad de poseer medios de pago en efectivo supone un alivio sobre todo a las rentas más bajas debido a que los servicios bancarios tienen sus costes. Además de la inseguridad que podría generar en la población debido a la facilidad que dispondría un gobierno de llevar a cabo expropiaciones o de realizarse un “corralito”.

²³ MEDINA, Leandro; SCHNEIDER, Friedrich: “Shadow Economies Around the world: What did we learn over the last 20 years?”. En IMF Working Papers, 2018.

²⁴ <https://www.businessinsider.es/cuanto-dinero-deja-recaudar-espana-economia-sumergida-769087>. Consultado el 15 de julio de 2021.

²⁵ https://www.elconfidencial.com/economia/2016-05-04/billetes-500-euros-bin-laden_1194960/. Consultado el 20 de julio de 2021.

²⁶ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10606137/06/20/La-propuesta-del-PSOE-para-acabar-con-el-dinero-en-efectivo-se-da-de-bruces-contra-el-BCE-y-Bruselas.html>. Consultado el 21 de julio de 2021

6.3. Criptomonedas

En los últimos tiempos han aparecido en los mercados financieros nuevos productos de inversión que aprovechan los avances en las tecnologías informáticas; nos estamos refiriendo a las conocidas popularmente como criptomonedas, aunque la ley 11/2021 de 9 de julio se refiere a ellos como “monedas virtuales”. Dicha ley impone la obligación de información de la tenencia y transmisión de estos productos, tanto por los brókeres, como los contribuyentes que operan con ellas. La existencia de las criptomonedas origina una serie de problemas que no contempla la ley; en un principio el funcionamiento es el mismo que un bróker, si posees acciones o productos financieros generales en el extranjero tienes la obligación de presentar los modelos informativos D6 o el 720.

A pesar de que las criptomonedas no son un activo financiero en sí mismo, tiene diferentes categorías como puede ser: valor negociable, bien mueble digital o medio de pago.²⁷ En el caso de las leyes contra el fraude en materia de criptodivisas, parece que solo importa la valoración de valor negociable. De hecho, según Ávila Rodríguez, Eduardo (2019): “En la actualidad, el entender general de la mayoría y la mejor doctrina viene considerando estas criptomonedas como un bien mueble, y como tal las operaciones o transacciones en las que interviniesen este tipo de bienes, no serían calificadas de compraventa, sino de permuta.” Por lo que nos centraremos en la valoración que le da la legislación actualmente, la de valor negociable.

Se puede observar un cierto vacío a la hora de perseguir el fraude en las criptomonedas. La obtención de criptomonedas a través de brókeres online no es la única forma de poseer criptomonedas, ni tampoco el único objetivo de los poseedores de criptomonedas es hacer *trading*, esto es, considerarlas como valor negociable. Las criptomonedas se suelen guardar en “monederos”; el funcionamiento de estos monederos se separa en dos partes: las claves públicas (que localiza tus criptomonedas en la red blockchain) y sus claves privadas (la forma de poder acceder y operar con ellas).²⁸ En el

²⁷ SEDEÑO LÓPEZ, José Francisco: “El control tributario de las criptomonedas, calificación jurídica, localización geográfica y pseudoanonimato”. En *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2020, pág. 207-233

²⁸ <https://www.coinbase.com/es-LA/learn/crypto-basics/what-is-a-private-key>. Consultado el 18 de agosto de 2021.

caso de los brókeres online, los usuarios no poseen ninguna de las dos cosas. Estas criptomonedas están custodiadas por los brókeres en la red y te permiten mediante tu acceso operar con ellas. Y, como hemos dicho, el funcionamiento de los brókeres de criptomonedas no se diferencia del resto (de hecho, hay brókeres que negocian otro tipo de activos además de las criptomonedas) y obviamente pueden y deben aportar toda la información de relevancia fiscal respecto a la tenencia de ellas por parte de los contribuyentes.

Ahora bien, hay otra forma de disponer de ellas, existen los llamados “monederos fríos”; estos dispositivos se llaman así porque están fuera de la red. Son completamente inaccesibles debido a que son físicos, son productos cuya característica es poder comprar criptomonedas y almacenarlos en un dispositivo semejante a un lápiz de memoria. Aunque en lo que seguridad respecta para el inversor es el producto más seguro para acometer inversiones a largo plazo en criptomonedas, es muy difícil perder tus claves criptográficas (como suele suceder en los ataques de hackers contras algunos brókeres)²⁹ debido a que las claves privadas solo las custodia uno mismo y las claves públicas no están siempre conectadas a la red.

La ley intenta solucionar desde el punto de vista fiscal la no declaración de operaciones en el IRPF de las ganancias patrimoniales que se hayan podido obtener por su compra-venta en estas plataformas virtuales. El problema, es que no tiene en cuenta el resto de consideraciones respecto a las criptomonedas, como es la consideración de un bien mueble digital o medio de pago. Estas inversiones pueden ser un instrumento para la fuga de capitales y el blanqueo, como hemos dicho, pues se pueden transportar en dispositivos que son parecidos a un lápiz de memoria, un dispositivo que, como los ordenadores, nadie registra en profundidad cuando embarcas en un avión o pasas de frontera. Pero el hecho es que es posible portar cualquier cantidad, o por lo menos cantidades superiores a las permitidas actualmente de dinero en efectivo, siendo imposible controlarlo.

²⁹ <https://www.infobae.com/economia/2021/08/11/un-grupo-de-hackers-llevo-a-cabo-el-mayor-robo-del-mundo-de-las-criptomonedas/>. Consultado el 18 de agosto de 2021.

Otro punto de interés también puede ser la evasión del impuesto de patrimonio.³⁰ Debido a la ausencia de registros, se podría realizar compras de bitcoins por cualquier importe para lograr el mínimo exento reduciendo el efectivo a la hora de declarar. Y así evitar cualquier tipo de pago del impuesto, el único problema sería cuando se procede a vender estas criptomonedas y obtener de nuevo dinero en euros. Esta debe de ser otra de las razones por la que se quieren incluir en las declaraciones informativas D6 y 720.

7. Políticas públicas para combatir el fraude

7.1. Conciencia y educación cívico-tributaria en España

En la sociedad actual la lucha contra el fraude fiscal está a la orden del día. Las conductas defraudatorias son una práctica muy habitual y suponen (entre otras cosas) una discriminación para los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones.

La permisividad del fraude en España por un gran sector de la sociedad, es mayormente fruto de la falta de conciencia social, así como de la ausencia de una educación cívico-tributaria en nuestras escuelas y universidades; una educación en valores cuyo fin último será el cumplimiento del artículo 31.1. de la Constitución Española.

Esta baja conciencia social y fiscal está a su vez relacionada con la falta de transparencia y la corrupción que ha ido saliendo a la luz a lo largo de los últimos años; los ciudadanos tienen la sensación de que la corrupción sale muy barata cuando se descubre y sanciona.³¹

La existencia del fraude fiscal en todas las sociedades del mundo tiene unas consecuencias muy negativas para la economía y la cohesión social:

1. Es una discriminación para los ciudadanos que sí cumplen, por tanto, es un acto claro de insolidaridad.

³⁰ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/28/abante_asesores/1619627984_817845.html
Consultado el 18 de agosto de 2021.

³¹ https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/politicas_sociales/comp/Comparecencia_GEST_HA.pdf. Consultado el 18 de agosto de 2021

2. Incide en la calidad de los servicios públicos ya que no se financian correctamente.
3. Distorsionan la leal competencia entre empresas y particulares.

Con esto dejamos claro que la lucha y prevención del fraude es una necesidad y una demanda social urgente.³²

7.1.1. ¿Qué impulsa al contribuyente al fraude?

Para responder a esta pregunta vamos a basarnos en el triángulo del fraude, que es un modelo para explicar los factores que hacen que una persona llegue a cometer fraude laboral. Este triángulo se originó a partir de la hipótesis de Donald Cressey.³³

El triángulo consta de tres componentes que, juntos, llevan a un comportamiento fraudulento.

1. La percepción de la necesidad económica, situación no compartible con otros

Este primer elemento representa la presión, lo que motiva el delito en primer lugar. La persona en cuestión tiene algunos problemas financieros que no es capaz de resolver por medios legítimos, por tanto empieza a considerar el realizar un acto ilegal para resolver su problema. Algunos ejemplos son: La imposibilidad de pagar las facturas, la adicción a las drogas o el juego o la necesidad de alcanzar unas ganancias para mantener a los inversores o un status de vida superior.

2. La segunda parte del triángulo es la oportunidad percibida, que define el método por el cual se cometerá acto ilícito. La persona debe ver alguna forma por la cual puede usar o abusar de su posición de confianza para resolver sus problemas financieros con una percepción del riesgo de ser descubierto muy baja.

³² CAMPO APARICIO, Carmen; LÓPEZ PÉREZ, Ana: "Fraude fiscal: Dimensión nacional". En VV.AA., GARCÍA-HERRERA BLANCO, Cristina (coord.): *Encuentro de derecho financiero y tributario, las medidas de lucha contra el fraude fiscal. Primera parte*, 2ª ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013.

³³ CRESSEY, Donald: *Dinero de los demás, Montclair: Patterson Smith, 1973, pág. 30.*

3. La tercera parte del triángulo es la Racionalización. La mayor parte de las personas que defraudan es la primera vez que lo hacen y no tienen un pasado delictivo. Se ven a sí mismos como honestas, sólo que están siendo superadas por algún problema concreto. Por eso el defraudador deberá justificar sus actos de una forma que sean aceptables o justificables.³⁴

Por tanto, podemos deducir de todo lo anterior, que el delito fiscal no es patrimonio de una clase social concreta, ni de un perfil de trabajador determinado, sino que está más bien dentro de la naturaleza humana. Es un problema de déficit de conciencia fiscal; en este punto coinciden todos los sectores de la sociedad, que además lo conciben como un reflejo de la crisis generalizada de valores en nuestra sociedad. Este es uno de los motivos que nos lleva a pensar que una adecuada educación desde las más tempranas edades, comprometiendo por igual al alumnado y a sus familiares, sería uno de los procedimientos más adecuado para luchar contra el fraude, trabajando en todos ellos la conciencia fiscal.

7.1.2. ¿Qué es la conciencia fiscal?

La conciencia se relaciona con la capacidad que tiene el ser humano para discernir entre el bien y el mal, a partir de esa capacidad se pueden juzgar los comportamientos.

En relación al tema que nos compete, la conciencia fiscal podría definirse como el conocimiento que tiene cada individuo sobre los valores vigentes en nuestra sociedad y que cada persona moldea según su experiencia con el fenómeno tributario.³⁵

Llegados a este punto, hay que decir que existen dos aspectos muy importantes a la hora de trabajar la conciencia fiscal en los individuos:

Primero: Los individuos deben conocer a dónde se destinan los recursos del Estado obtenidos a través de sus impuestos.

³⁴ <https://acfe-spain.com/recursos-contrafraude/que-es-el-fraude/triangulo-del-fraude>. Consultado el 16 de agosto de 2021.

³⁵ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio; MIQUEL BURGOS, Ana Belén: “Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: la importancia de la educación fiscal”. En *Crónica Tributaria*, núm. 146, 2013, pág. 180.

Segundo: Los individuos deben conocer cuáles son los beneficios obtenidos por el conjunto de la sociedad como contraprestación al pago de los impuestos. Al ser conscientes de la íntima unión de sus derechos con el pago de impuestos, su actitud será más positiva hacia el mismo.³⁶

Está claro, que si los ciudadanos ven que sus esfuerzos a la hora de contribuir al bien común no son recompensados, la conciencia fiscal caerá rápidamente.

Según Álvarez Martínez y Miquel Burgos es fundamental proporcionar una educación fiscal a los ciudadanos, dentro de la educación obligatoria abarcando todas las etapas educativas incluyendo los conocimientos básicos del sistema fiscal, el origen del presupuesto público, la finalidad, y el beneficio social que debe reportar.³⁷

7.1.3. La educación cívico-tributaria en España

La educación es un arma muy importante a la hora de modificar comportamientos y actitudes en una sociedad. La construcción de una conciencia tributaria es un arduo trabajo que requiere de tiempo y esfuerzo a veces incompatible con la necesidad de éxitos a corto plazo. No obstante, hemos visto casos en muchos países y en muchos ámbitos en los que la formación ha conseguido éxitos con determinación y dedicación constante.

Por ejemplo, según el estudio de Índice de Civismo Online de Microsoft del año 2021³⁸, los adolescentes superan en civismo online y concienciación a los adultos. De hecho, el índice de civismo digital de los adolescentes en los 32 países donde se realizó el estudio, mejoró en tres puntos, España va en línea con los resultados globales.

³⁶ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio; MIQUEL BURGOS, Ana Belén: “Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: la importancia de la educación fiscal”, ob. cit., pág. 184.

³⁷ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio; MIQUEL BURGOS, Ana Belén: “Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: la importancia de la educación fiscal”, ob. cit., pág. 186.

³⁸ <https://news.microsoft.com/es-es/2021/02/09/espana-a-la-cabeza-mundial-en-enganos-estafas-y-fraudes-online-segun-el-estudio-de-indice-de-civismo-online-de-microsoft/>. Consultado el 18 de agosto de 2021.

Del mismo modo este cambio de actitud lo podríamos llevar al terreno del fraude fiscal.

Es indudable que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara a los niños y jóvenes españoles en el hecho fiscal,³⁹ como se viene haciendo en otros países (entre otros, Reino Unido, Suecia, Noruega y Estados Unidos).

El comportamiento fiscal correcto se aprende. Si dentro de nuestro sistema educativo existe una educación para la salud, higiene y nutrición, una educación vial, o una educación en valores cívico-constitucionales, puede y debe existir una educación fiscal en las aulas de nuestras escuelas. La educación fiscal no es más que una parte de la educación en valores constitucionales.⁴⁰

La Administración Tributaria de España, a principios del segundo milenio, consideró que se debía iniciar el trabajo de la conciencia cívico fiscal de los más jóvenes. Esta decisión fue muy apoyada por importantes empleados de Hacienda percibiéndola como algo obligatorio para un funcionamiento correcto de la política fiscal en el futuro. En el año 2005 la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en colaboración con el IEF creó en España un Programa de Educación Cívico-Tributaria que se encuentra disponible en la web de la Agencia Tributaria (el origen de los grupos de trabajo de educación tributaria nos lleva hasta el año 2003).⁴¹

La iniciativa se fundamentó en los resultados de los estudios demoscópicos disponibles (IEF y CIS, 2005). En una de las conclusiones del estudio se resaltaba que la educación cívico-tributaria en la etapa escolar puede influir positivamente en el cumplimiento fiscal en el futuro en un 73% según el IEF.⁴²

³⁹ DELGADO LOBO, María Luisa; FERNÁNDEZ-CUARTERO PARAMIO, Marta; MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, Ascensión; ROLDAN MUÑO, Concepción; VALDENEBRO GARCÍA, María Luisa: “La educación fiscal en España”. En *Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 29, 2005, pág. 6.

⁴⁰ CIAT; AEAT: *Manual de ética, transparencia y lucha contra la corrupción. Las administraciones tributarias al servicio del ciudadano*, CIAT, 2021, pág. 160.

⁴¹ MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, Ascensión: “El programa de educación cívico-tributaria. Origen, proceso de elaboración y desarrollo”. En VV.AA., DÍAZ YUBERO, Fernando (coord.): *La experiencia educativa de la administración tributaria española*, vol. 13/09, En Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pág. 11.

⁴² https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html#3. Consultado el 17 de agosto de 2021.

En el Plan de Prevención del Fraude Fiscal del Ministerio de Economía y Hacienda, presentado al Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2005, ya se recomendaba la profundización en este programa instando al seguimiento del mismo a través de jornadas de puerta abiertas de la Agencia Tributaria y el Portal en Internet sobre educación tributaria.

7.1.3.1. Programa de educación cívico-tributario

Esta educación no pretende enseñar solo cómo abordar los requerimientos del sistema fiscal. El objetivo fundamental es transmitir valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras; que el alumnado comprenda que no solo hay que cumplir porque lo manda la ley, sino que es un deber cívico que tiene consecuencias sobre el individuo y sobre toda la sociedad.

Entre sus objetivos más específicos se encuentran los siguientes⁴³:

1. Identificar los distintos bienes y servicios públicos y conocer su valor económico y repercusión social.
2. Reconocer las diversas fuentes de financiación de los bienes y servicios públicos, especialmente las tributarias.
3. Interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común.
4. Asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social.

El programa de educación tributaria se llevó a cabo en este orden: se empezó con unas jornadas de puertas abiertas de la Administración Tributaria; el siguiente paso fue realizar concursos de redacción y por último la creación de un portal de educación tributaria.

⁴³ DELGADO LOBO, María Luisa; FERNÁNDEZ-CUARTERO PARAMIO, Marta; MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, Ascensión; ROLDAN MUÑO, Concepción; VALDENEBRO GARCÍA, María Luisa: “La educación fiscal en España”, ob. cit., pág. 9.

Entre las actividades y métodos empleados se encuentran:

Acciones presenciales: Es muy común realizar este tipo de acciones presenciales, se hacen de dos formas: una sería que los alumnos van a las Delegaciones de Hacienda territorial respectiva a donde estos residen (las jornadas de puertas abiertas), y la otra, son los propios funcionarios los que van a los centros de enseñanza de los alumnos.

Concurso de redacción:⁴⁴ Su puesta en marcha fue en el curso escolar 2007/2008. El concurso se basa prácticamente en que la Administración Tributaria propone un tema sobre el que escriben los alumnos que han ido a alguna jornada de puertas abiertas o han sido visitados en sus centros educativos respectivamente, escribiendo sus impresiones después de la jornada de visita o en las actuaciones presenciales en sus aulas. Es una medida que tiene por objeto reforzar el Programa de Educación Cívico-Tributaria. Todos los trabajos ganadores y finalistas se publican en el Portal del Programa de Educación Cívico-Tributaria de la AEAT.

7.1.3.2. El portal de educación cívico-tributaria

Aunque el acceso es libre y está a disposición de todos los públicos a través de la página web de la Agencia Tributaria,⁴⁵ el portal está concebido para su consulta y navegación en el entorno escolar. Por ello, se dirige en primer término a los profesores, pero, a través de ellos, está destinado a los escolares comprendidos entre las edades de diez a dieciséis años.

Además, el portal permite su utilización a personas con discapacidad, mediante el uso de ciertas opciones del teclado, también incluye una versión de texto para los usuarios que tengan discapacidad visual. Finalmente, además de en castellano, el portal se ofrece en las otras tres lenguas españolas cooficiales.

⁴⁴ <https://www.mallorcadiario.com/cinco-estudiantes-bachillerato-palma-ganan-concurso-agencia-tributaria>. Consultado el 18 de agosto de 2021.

⁴⁵ https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html. Consultado 18 de agosto de 2021.

La zona para los profesores ofrece seis unidades didácticas sobre asuntos tributarios que responden a las siguientes preguntas: ¿Para qué sirven los impuestos?, ¿Quién los paga?, ¿Cuáles hay?, ¿Qué son las aduanas?, ¿Quién controla los impuestos y las aduanas? Y, por último, ¿Desde cuándo hay impuestos?

El área dedicada a los alumnos está adaptada a la condición infantil y juvenil de sus destinatarios. Su diseño se basa en una aventura gráfica a modo de historieta o cómic, que se ofrece en tres versiones, para adaptarlo a cada uno de los tres niveles educativos.

Resultados del programa:

Podemos medir fácilmente determinados parámetros, cuyos resultados los podemos encontrar en la web de la Agencia Tributaria. Así, por ejemplo, las principales actuaciones en el año 2019 fueron las siguientes:

- Jornadas de puertas abiertas (visitas a las Delegaciones) con la participación de cerca de 13.537 alumnos (Primaria, ESO y Bachiller).
- Visitas a centros educativos por parte de personal de la Agencia Tributaria, con la participación de más de 37.736 alumnos.
- También se han impartido cursos y charlas en Facultades y Escuelas Universitarias, con una participación de 3.044 alumnos.
- Se firmaron 23 protocolos de colaboración con las Facultades de Ciencias de la Educación y en los centros de Formación de Profesorado.

Estas cifras suponen que la Agencia Tributaria ha llegado durante 2019 a un 18,81% más de escolares y universitarios que el año anterior, lo que refleja ese impulso dado a la materia⁴⁶

⁴⁶

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/_Ayuda_Memoria_2019/4__PRINCIPALES_ACTUACIONES/4_1__Prevencion_del_fraude_tributario_y_aduanero/4_1_6__Programa_de_Educacion_Civico_Tributaria/4_1_6__Programa_de_Educacion_Civico_Tributaria.html. Consultado el 18 de agosto de 2021.

Sin embargo, la medición de los resultados sobre la conciencia fiscal colectiva presenta dificultades, tanto por tratarse de un resultado a largo plazo como por su naturaleza, ya que a la hora de cumplir con las obligaciones fiscales influyen muchos otros factores.⁴⁷

Barómetro fiscal realizado anualmente por el IEF en el que se analizan cuestiones sobre fraude y estimación de costes de cumplimiento fiscal y se facilita la opinión de los ciudadanos en relación a servicios públicos básicos (sanidad, educación y servicios sociales).

Sondeos de opinión del CIS en el que se evalúan las opiniones de los ciudadanos sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y su percepción de los comportamientos fraudulentos, así como la calidad de los servicios públicos.⁴⁸

7.1.4. Portal de educación cívico-tributaria en Europa

Otro momento muy importante dentro de la educación cívico-tributaria fue el lanzamiento en noviembre del año 2017 del Portal de Educación Tributaria Europeo TAXEDU, en cuyo desarrollo ha participado activamente la Agencia Tributaria Española.

Este proyecto se realiza bajo la dirección del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera), con la participación de las administraciones tributarias nacionales. Y durante el desarrollo de esta página web, han contado con el asesoramiento de jóvenes europeos que han aportado una valiosa información sobre el contenido docente.

El portal se dirige a tres grupos de edad, a los que presenta información a medida de cada uno:

- Niños: se les explica qué son los impuestos y qué beneficios nos aportan en el día a día. Esta sección incluye algunos datos sorprendentes e interesantes sobre los

⁴⁷ Ver página 25 y 26.

⁴⁸ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio; MIQUEL BURGOS, Ana Belén: “Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: la importancia de la educación fiscal”. ob. cit., pág. 186.

impuestos de toda Europa, con el objetivo de entretener enseñando. Está redactada en un lenguaje sencillo y accesible.

- **Adolescentes:** se les describe qué son los impuestos y qué beneficios nos aportan en el día a día. Esta sección incluye información más detallada que la dirigida a los niños, junto con ejemplos concretos de interés para este grupo de edad (descarga de música, compras online, etc.).
- **Jóvenes:** información dirigida a las personas que se encuentran en este rango de edad de transición hacia la plena edad adulta (¿están obligados a pagar impuestos cuando se matriculan en la Universidad, cuando ponen en marcha un negocio, cuando empiezan a trabajar en otro país, etc.?).

Los objetivos del portal TAXEDU son: a) contribuir a la educación de la juventud europea en materia tributaria; b) reducir la evasión fiscal y el fraude fiscal en Europa, a través de mejoras en la educación y en la información; c) hacer saber a los ciudadanos europeos qué servicios son posibles gracias a la recaudación de impuestos (educación, sanidad, etc.).

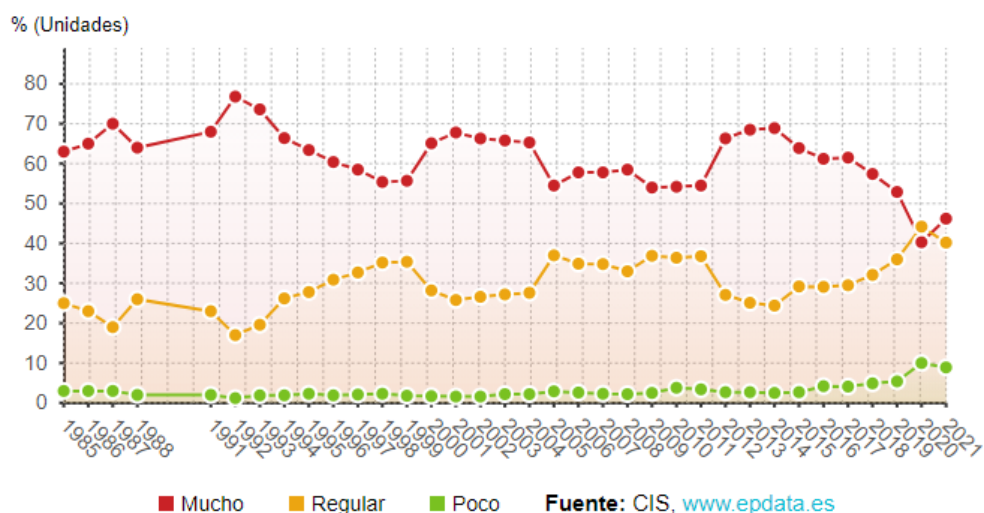
7.2. Últimos estudios sociológicos sobre el fraude

Hemos analizado en las líneas anteriores la necesidad de programas de educación cívico-tributaria que viene avalada también por el análisis de los datos que nos proporcionan algunas encuestas acerca de la percepción del fraude y el cumplimiento de obligaciones tributarias que se vienen realizando de forma periódica en nuestro país.

Así, por ejemplo, vemos que el fraude fiscal constituye una clara preocupación para los ciudadanos españoles. Según el estudio 'Opinión pública y política fiscal (XXXVIII)' realizado por el CIS en 2021 más del 90% de los ciudadanos cree que en España existe mucho o bastante fraude y un 61% considera que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos para evitarlo.⁴⁹

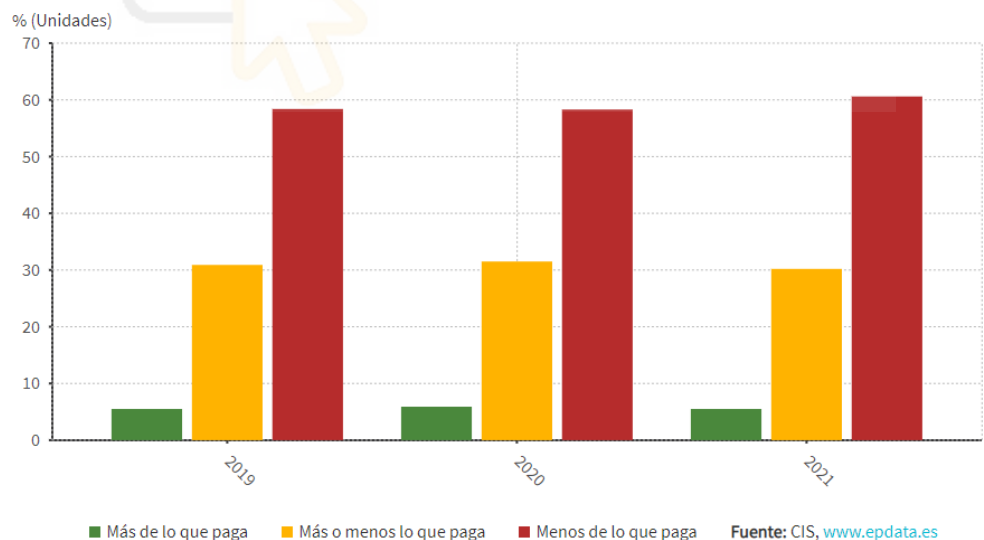
⁴⁹ https://www.elespanol.com/invertia/economia/macroeconomia/20210804/espanoles-fraude-fiscal-excesivo-sostiene-no-evitarlo/601690578_0.html. Consultado el 10 de agosto de 2021.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de españoles según su opinión sobre si pagan muchos o pocos impuestos.



También, un 60,60% cree que recibe menos de lo que paga a la Administración. Esto refleja una de las principales motivaciones que tienen los contribuyentes para defraudar, como ya vimos anteriormente.⁵⁰

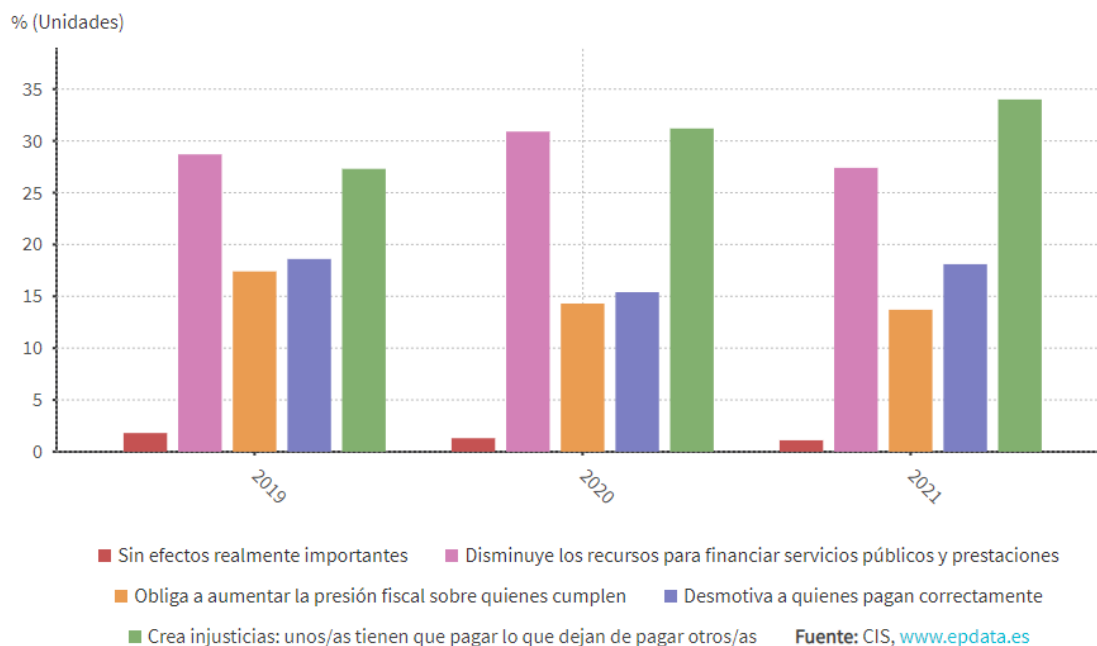
Gráfico 2. Porcentaje de españoles según su percepción sobre lo que reciben de las administraciones públicas en relación a sus impuestos y cotizaciones.



Y por último, los encuestados señalaron como principal efecto del fraude fiscal la creación de injusticias (34%), ya que unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros.

⁵⁰ Ver páginas 25 y 26.

Gráfico 3. Percepción de los españoles sobre los efectos del fraude fiscal.



Respecto al Barómetro Fiscal del IEF, a mediados de enero de este año 2021 conocimos los últimos datos de esta encuesta anual, Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019, que el IEF viene publicando desde el año 2001. A grandes rasgos, los resultados son muy alentadores respecto a la conciencia fiscal de los españoles y su actitud ante el fraude fiscal ya que de sus respuestas se puede deducir que cada vez son más los ciudadanos que pagan sus impuestos y que quieren hacerlo, manteniendo así la tendencia de los anteriores años, y el fraude cada vez está peor visto, de hecho, tres de cada cuatro españoles creen que el fraude fiscal no se puede justificar en ningún caso.⁵¹

Las razones para pagar siguen siendo el control de Hacienda y en menor medida la moral tributaria, de ahí el especial interés que he puesto en el desarrollo de la Educación cívico-tributaria como forma de dar respuesta a este problema a medio y largo plazo.

El 61% considera que el fraude fiscal ha aumentado, pero la tendencia es claramente descendente en la última década.

⁵¹ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/01/18/opinion/1610970680_401931.html. Consultado el 5 de agosto de 2021.

A la hora de cumplir con nuestras obligaciones tributarias hay tres pilares: la Administración Tributaria, las normas legales y las normas sociales. Ocho de cada diez españoles dan una valoración positiva o muy positiva a los servicios de la AEAT y consideran que cuentan con empleados capacitados. Con relación a las normas legales, en ese momento se estaba tramitando en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal para adaptarse a los nuevos tiempos.

Finalmente, atendiendo a las normas sociales se deduce que estamos dispuestos a cumplir nuestras obligaciones tributarias, pero si el resto no lo hace, nos resulta menos difícil defraudar.

7.3. Otras propuestas para mejorar la lucha contra el fraude fiscal

Como dice *Miguel Gorospe*, *coordinador de la Plataforma por la Justicia Fiscal*, (2021): “España, es un buen país para el gran fraude fiscal”.

A principios de 2021, la cantidad de dinero defraudado al fisco llega a los 60.000 millones de euros⁵², el doble que la media europea. Casi tres cuartas partes corresponde a las grandes empresas o grandes fortunas y España cuenta con muy pocos medios para combatirlo. ¿Cuáles son las causas? Podemos señalar las siguientes:

España es el país europeo que tiene menos personal en las administraciones tributarias, 53 personas por millón de habitantes, frente a la media europea de 86 personas por millón de habitantes. Además, aunque el personal está muy bien formado y posee un gran sistema informático, el plazo de prescripción para poder coger a los grandes defraudadores es solo de 4 años, lo que deja muy poco margen debido a la gran cantidad de trabajo.

El delito fiscal tiene un plazo de prescripción de 5 años, (otros delitos de similar gravedad tienen un plazo de 10 años). Esto quiere decir que siguen teniendo un plazo muy corto para detectarlo unido a que en España el número de jueces y fiscales también es la

52

https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/04/19/espana_buen_pais_para_gran_fraude_fiscal_119340_2003.html. Consultado el 18 de agosto de 2021.

mitad que en el resto de Europa: aunque se detecten los fraudes tardarán muchos años en salir la sentencia condenatoria.

Por último, los técnicos de Hacienda tienen un techo de investigación de cuatro millones de euros de facturación de las empresas para actuaciones de carácter general. Eso implica que solo pueden inspeccionar a las empresas muy pequeñas. Y otra vez Europa mejora nuestros datos, ya que consideran pequeña empresa a la que factura 10 millones de euros. De hecho, esta situación se prevé que no va a cambiar, puesto que la ley 11/2021 de 9 de julio de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal no incluye casi ninguna de estas mejoras necesarias para reducir ese fraude. El mismo mes que se aprobaba la ley, el sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda, consideraba “insuficiente” la convocatoria de empleo público para AEAT a la hora de paliar las bajas por jubilación de los próximos años, pese a que la oferta aprobada por el Consejo de Ministros fuese en total un 8,5% superior a la del año pasado.⁵³

En los últimos 20 años han existido varios planes de prevención de fraude fiscal de la Agencia Tributaria para solucionar todos los problemas con los que se iba encontrando ante este mundo tan cambiante y el acceso a las nuevas tecnologías. Pero el que vamos a tratar con más profundidad es el último plan llamado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de este mismo año 2021, centrándonos principalmente en su componente 27

7.3.1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación del programa “NextGenerationEU”. Este programa tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de nuestra historia causada por el coronavirus y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia.

⁵³ <https://diario16.com/todos-los-expertos-coinciden-en-espana-falta-voluntad-politica-para-acabar-con-el-fraude-fiscal/>. Consultado el 19 de agosto de 2021.
<https://www.diariosigloxxi.com/texto-s/mostrar/419994/gestha-considera-insuficiente-convocatoria-empleo-publico-agencia-tributaria>. Consultado el 19 de agosto de 2021

En el marco de esta iniciativa, se crea el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia,⁵⁴ que pone a disposición de los 27 estados miembros apoyo a través de transferencias directas y préstamos para incrementar las inversiones públicas y acometer reformas que contribuyan a la recuperación de la economía y el empleo en la era post COVID-19.

Para beneficiarse del programa, cada miembro debe presentar un plan a la Comisión Europea estableciendo las reformas e inversiones que se implementarán para fines de 2026.

El 16 de junio de 2021 la Comisión Europea aprobó el plan de recuperación y resiliencia de España por valor de 69 500 millones de euros.⁵⁵

Las medidas que recoge el Plan se articulan alrededor de cuatro ejes principales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca:

1. Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación, y desarrollo de la agricultura.
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
3. Transición energética justa e inclusiva.
4. Una administración para el siglo XXI.
5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
9. Impulso de la industria de la cultura y del deporte.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. Consultado el 18 de agosto de 2021.

⁵⁵ Comisión europea, NextGenerationEU: La comisión europea aprueba el plan de recuperación y resiliencia de España por valor de 69 500 millones de euros. Comunicado de prensa. Bruselas. 2021.

10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Las diez políticas palanca integran a su vez 30 componentes o líneas de acción, que articulan las diferentes iniciativas de reforma estructural, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, para contribuir a alcanzar los objetivos generales del Plan.

La palanca nº10 de modernización del sistema fiscal va asociado a los componentes 27, 28 y 29:

- Componente 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal
- Componente 28: Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI
- Componente 29: Mejora de la eficacia del gasto público

Nos centraremos en el componente número 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.⁵⁶

7.3.1.1. Componente 27

Su objetivo es evitar nuevas formas de fraude fiscal incrementando la eficacia y la eficiencia en el control tributario e incentivando el cumplimiento voluntario por el contribuyente de sus obligaciones tributarias, avanzando en el cumplimiento cooperativo, e incorporando reformas que se ajusten a las acciones adoptadas en ámbito internacional.

Se estructura en cinco bloques:

El primero, que contiene medidas expresamente dirigidas a la lucha contra el fraude, se concreta en la Ley de lucha contra el fraude (que fue aprobada el 12 de mayo de 2021). Algunas de estas medidas son: ampliar el concepto de paraíso fiscal, limitación de pagos en efectivo para determinadas operaciones económicas y prohibición de amnistías fiscales y de software de doble uso.

⁵⁶ <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>. Consultado el 19 de agosto de 2021.

El segundo contiene medidas orientadas a modernizar la Agencia Tributaria adaptando su organización al nuevo entorno cambiante especialmente en el mundo digital y recogiendo el compromiso de reforzar y rejuvenecer la plantilla y otras acciones para detectar actividades y operaciones no declaradas (contrabando, narcotráfico y blanqueo de capitales) reduciendo así la brecha fiscal y la economía no observada.

El tercer bloque se centra en la asistencia al contribuyente, siendo uno de los pilares fundamentales del Plan Estratégico 2020-2023 de la Agencia Tributaria en aras de prevenir el fraude fiscal.

El cuarto bloque está ligado a la vertiente internacional de actuación de la Agencia Tributaria sobre todo derivado del alto impacto del Brexit en España.

Y, por último, el quinto bloque está dedicado al nuevo modelo cooperativo de relación con los contribuyentes y a la cooperación de los órganos jurisdiccionales.

En dos años se realizará una evaluación sobre la aplicación y resultados de la Ley de Lucha contra el Fraude y, en particular de los efectos disuasorios de los procedimientos de control y sancionadores y de las facultades de investigación para adoptar nuevas medidas si fuera necesario.

7.3.2. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

Se estima que la corrupción por sí sola cuesta 120 000 millones de euros al año a la economía de la UE, tan solo un poco menos que el presupuesto anual de la Unión. Por ello, luchar contra ella contribuye a impulsar la competitividad de la UE en la economía mundial.⁵⁷

Como los Estados miembros gestionan el 80 % de los fondos de la UE, también son responsables de investigar y enjuiciar los casos de corrupción y fraude relacionados

⁵⁷ Comisión europea. (2014). *La lucha de la UE contra el fraude y la corrupción*. Bruselas: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

con ese presupuesto. La UE les ayuda en sus investigaciones a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Esta oficina se creó en 1999. Se le asignaron competencias para investigar el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecten al presupuesto de la UE y por tanto perjudicial para los intereses financieros de la Comunidad Europea incluyendo las irregularidades dentro de las instituciones europeas, de una manera responsable, transparente y eficiente. Además, también elabora la política de lucha contra el fraude para la Comisión Europea.

Entre 2010 y 2020, la OLAF:

- Llevó a término más de 2.200 investigaciones
- Recomendó la recuperación de más de 7.500 millones de euros para el presupuesto de la UE
- Emitió más de 3.000 recomendaciones para que las autoridades competentes de los Estados miembros y la UE tomaran medidas judiciales, financieras, disciplinarias y administrativas.⁵⁸

⁵⁸ https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es. Consultado el 18 de agosto de 2021

8. Regulación tributaria extraordinaria: la amnistía

Entre las muchas definiciones de amnistía fiscal nos parece la más adecuada por su carácter genérico la de LERMAN (1986): “Por amnistía fiscal se entiende una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva correspondientes a impuestos de periodos precedentes – o de haberlo hecho parcialmente – y que ahora declaran por entero.”

En otras palabras más sencillas, es un instrumento del Estado por el que se perdona a los defraudadores, es decir, a aquellas personas que no pagaron sus impuestos en el momento legalmente fijado. Aunque se les puede penalizar de alguna manera, no se les multa ni sanciona. Por tanto, el Estado hace caso omiso de la infracción cometida, se olvida (que es lo que significa etimológicamente la palabra amnistía).

La finalidad es que salga a la luz el dinero de la economía sumergida o el dinero no declarado a Hacienda. Se realizan cuando el Estado tiene una gran necesidad de dinero para salvar las cuentas públicas en periodos de crisis económica o cuando el Estado va a pasar a una nueva situación política: la llegada de la democracia o el ingreso en la Comunidad Europea.

La amnistía demuestra también que el Estado se declara incapaz de controlar fiscalmente a sus ciudadanos y hacer que se cumplan las leyes fiscales. Es el reconocimiento de la impotencia del Estado y la confirmación de una economía sumergida a gran nivel (como parece ser el caso de España). Por si eso fuera poco se manda a los demás contribuyentes que han sido cumplidores el mensaje desalentador de que no todos somos iguales y hay condiciones excepcionales siempre y cuando el gobierno de turno lo determine de modo que los que incumplen la ley pueden salir beneficiados. El agravio comparativo no puede alentar a ser un buen ciudadano.

Antes de centrarnos en el último proceso de amnistía del año 2012 es conveniente hacer un breve repaso de las anteriores amnistías o regulaciones especiales (como eufemísticamente se quieren llamar ahora).

8.1. Amnistía fiscal de 1976

Real Decreto Ley 10/1976 de 30 de julio, sobre Amnistía.

Fue aprobada por el primer gobierno de Adolfo Suárez. La idea de esta amnistía era regularizar situaciones tributarias antes de la promulgación de la nueva Constitución Española (que entró en vigor en el 1978). Era una forma de hacer borrón y cuenta nueva, pues el texto constitucional iba a perfilar una nueva realidad con grandes cambios con respecto al pasado. De alguna manera se proponía reorganizar el sistema tributario español para adaptarlo a una nueva época (en algunos de sus puntos se estableció el Impuesto del Patrimonio donde se desarrolla el hecho imponible, el sujeto pasivo y el cálculo de la base imponible o fijó también el impuesto sobre el lujo; también se introdujo el concepto de delito fiscal en el Código Penal). La regulación tuvo dos partes: una dirigida a los contribuyentes del antiguo Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas y otra para los contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades e Industria. No se sancionó a nadie por lo declarado ni hubo recargo o intereses de demora. Además el Estado animó a la regulación estableciendo que no usaría la información relativa a las rentas y bienes declarados en ella. En el art. 32 de dicha ley declaraba con claridad que se procedería a la anulación de los antecedentes que pudiera tener el sujeto pasivo a efectos de reincidencia por los ejercicios no prescritos pendientes de liquidación definitiva; en otras palabras, esto supone que la Administración Tributaria suponía la veracidad de las declaraciones presentadas en el año 1976 y una vez comprobadas, anulaba todos los efectos penales derivados de las posibles infracciones que se hubieran cometido.

Esta clase de amnistías totales (por llamarlas de alguna manera) ya no serán posibles con la nueva Constitución del 1978 pues en su art. 31 se escribió: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica”.

8.2. Regularización de 1985

Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de abril, sobre medidas de política económica

Esta amnistía fue de carácter implícito y también tuvo lugar en un momento crucial de la historia de España: cuando estaba a punto de ingresar en la Unión Europea y necesitaba financiación urgente. Fue desarrollada por el entonces ministro de Economía Miguel Boyer, cuando gobernaba el PSOE. En ese momento existían productos financieros que estaban al margen de la fiscalidad: se trataba de letras o pagarés que usaban las grandes empresas para financiarse. Se implantó un sistema de retenciones para que las entidades financieras intermediarias o las entidades emisoras aplicaran una retención implícita en origen del 45 por 100. El cálculo tributario de este rendimiento era la diferencia entre el importe satisfecho en la emisión y el comprometido a reembolsar en su vencimiento. Esta ley venía enfocada a gravar el rendimiento del capital mobiliario debido al desarrollo de los mercados financieros y la ausencia de una legislación eficaz que se le estuviera aplicando creando la necesidad de tipificar una nueva figura impositiva.

Lo interesante de esta ley fue la especial consideración que se le daba a los pagarés del Tesoro; permitía su emisión sin ninguna retención a cuenta del IRPF o del Impuesto de Sociedades. Además, la Administración no requería la identificación completa de los perceptores de los rendimientos de estos pagarés del Tesoro Público (mientras que sí lo exigía cuando eran privados de las empresas, en un claro trato de favor que tenía como objetivo captar fondos para el Estado, pero que, a cambio, provocó un grave daño a la financiación privada, donde se practicaban retenciones y se identificaba a los perceptores). Fue por eso que a esos pagarés del Tesoro se les llamó popularmente “pagarés opacos” o “pagarés negros”. En otras palabras, el Gobierno creó una forma de financiarse con esta fórmula de inversión opaca en sus pagarés del Tesoro privilegiándola sobre el resto. Deseaba urgentemente captar recursos para su pronta inclusión en la Unión Europea. Pero esto significaba dejar la posibilidad de que los contribuyentes pudiesen aflorar el dinero negro pues el anonimato estaba garantizado.

Con las normativas europeas que afectaban a la libre circulación de capitales y el blanqueo de dinero (que es lo que se alentaba en esta regularización) se puso fin a este tipo de prácticas que ya no se volvieron a dar.

8.3. La Amnistía de 1991

Disposición Adicional 14ª de la Ley 18/1991 de 6 de junio

Esta nueva amnistía fue, de algún modo, consecuencia de la anterior. El nuevo ministro de Economía del gobierno socialista, Carlos Solchaga, fue su impulsor, con la finalidad de arreglar la situación un tanto peculiar con los pagarés del Tesoro que había creado la regularización del 1985. Como se ha dicho, eran totalmente opacos puesto que no quedaba constancia de la identidad de los titulares y además no se practicaban retenciones a los intereses abonados. Se trataba ahora de dar más transparencia a estos productos financieros. Para ello se procedió a retirar en forma de amortización ordinaria los antiguos títulos emitidos por el Gobierno en la anterior regularización fiscal y a sustituirlos por unos títulos nuevos que se denominaron “Deuda Pública Especial”. Esto es lo que la ley reflejaba con la expresión “canje de activos”. Esta opción sólo podría ejercitarse por las personas físicas o jurídicas que, de acuerdo con las disposiciones en vigor, hubieran sido residentes fiscales en territorio común durante 1990. Se establecían las condiciones de estos nuevos títulos: se procede a anotarlos a cuenta y hacerlos nominativos, prohibiendo su transmisión salvo *mortis causa*. Era un cambio drástico con respecto a los anteriores que deseaban sustituir ya que no eran nominativos y eran completamente transferibles.

En la relación de canje de estos activos, primero se establece la emisión de los títulos con la modalidad a descuento, a un 2 por 100 anual. Por tanto, el Estado se evita el pago de intereses por esta clase de activos con un vencimiento fijado de seis años desde su emisión, pudiendo efectuar el vencimiento a lo largo del ejercicio del año del 1997. Y, además, se da la opción de la amortización anticipada de los títulos con el correspondiente recálculo de todos los intereses que se hayan devengado hasta la fecha de amortización anticipada, que realmente, con el tipo de intereses aplicado a este producto, se debió de hacer para amortizar incluso antes esta clase de activos que debían de extinguirse a los

seis años porque los inversores podrían encontrar otra clase de activos que ofreciese mejores rendimientos.

De esta forma, se procede a hacer nominativos todos los nuevos títulos, exigiendo en los registros de los títulos a través de todas entidades colaboradoras el nombre y apellidos, número de identificación fiscal y el número de activos suscritos por cada persona, aunque se señala que las entidades intermediarias no estarán obligadas a informar a la Administración Tributaria de la identidad de los suscriptores de dichos activos. Y debido a que son títulos de Deuda Pública, todas estas entidades deberán depositar los títulos en el Banco de España donde sí se solicita esta identificación para el caso del futuro reembolso.

Pero esta ley tuvo un segundo aspecto que era ya claramente un sistema de exención tributaria (por eso no se trataba esta vez de una amnistía encubierta). Se procedió a ofrecer la regularización de todos los ingresos por cualquier concepto tributario devengado con anterioridad a 31 de diciembre de 1990, excluyendo sanciones e intereses ofreciendo un fraccionamiento del pago de la deuda en cuatro años que incluye intereses de demora que se deberán de satisfacer en cada uno de los pagos. Aunque se procede a recalcular las declaraciones anteriores con lo declarado en la amnistía, no se le aplicará ningún tipo de sanción o recargo a las cantidades que se debieron de satisfacer si los obligados tributarios declaran esas rentas ocultas que aún pudiera de poner de manifiesto la Administración al realizar actuaciones de comprobación o investigación contra esas deudas tributarias que no se hubieran declarado.

8.4. Amnistía del 2012

Real Decreto Ley 12/2012.

La última amnistía fiscal fue la que se realizó por parte del gobierno del Partido Popular en el año 2012 cuando era ministro de Hacienda Cristóbal Montoro. Se le denominó con el eufemismo de “Declaración Tributaria Especial”. Según este decreto-ley, los defraudadores podían cumplir con sus obligaciones tributarias pagando un 10% nominal (el coste de una regularización normal era del 20%) sobre las rentas que salieran a la luz. Quedaban totalmente exoneradas de responsabilidad penal aunque en su día

constituyeran un delito contra la Hacienda Pública (por haber superado la cantidad de 120.000 euros). Además los datos que se obtuvieran en la regularización se consideraban secretos y no podían revelarse al público ni usarse para hacer comprobaciones de otros periodos.

Solo entró en vigor en un breve período del 4 de junio al 30 de noviembre del 2012. El gobierno esperaba que salieran a la luz unos 25.000 millones de euros, por lo cual Hacienda, que iba a cobrar el 10%, esperaba ingresar unos 2.500 millones de euros en impuestos según el gravamen especial para esta amnistía. La ventaja adicional era que los bienes aflorados ya quedaban dentro del cauce económico legal y en el futuro supondría la generación de más beneficios para el Estado en forma de impuestos.

La situación económica de España en esos momentos no era buena; hacia octubre del 2010 la inflación crecía alarmantemente mientras la economía se contraía; entre el 2011 y 2012 los precios subieron un 3'5 % y el consumo de los hogares, en consecuencia, decreció; a esto se sumaba un nivel alto de desempleo (si bien esto siempre ha sido endémico en la economía española). La Renta Nacional Bruta subió solo a 1.041.900 millones de euros en ese año y la economía mostró una necesidad de financiación muy alta en comparación con otros países, en torno al 3,2 % del PIB. Ante este panorama el gobierno aplicó medidas de austeridad que afectaron al consumo y al nivel de vida de los ciudadanos.⁵⁹ Su obsesión fue encontrar la forma de reducir el déficit público. Podemos decir que la amnistía fue una de las consecuencias de esa crisis.

8.4.1 Polémica de la amnistía

Esta ley se ha visto envuelta en la polémica. El PSOE presentó de inmediato (el 25 de junio) un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 12/2012. Alegaba que vulneraba los art. 86.1 y 31.1 de la Constitución por introducir una nueva figura por la que el contribuyente reconoce la titularidad de derechos procedentes de rentas no declaradas, instaurando un gravamen nuevo, temporal, alternativo. Añadiendo que a través de un decreto-ley no se puede

⁵⁹ https://www.abc.es/economia/abci-economia-ano11-201208270000_noticia.html. Consultado el 15 de agosto de 2021.
BANCO DE ESPAÑA: “Informe anual: capítulo 5”. 2011.

afectar al deber de contribuir. Por tanto, se entendía que se habían creado dos figuras (la normal y el gravamen especial) para satisfacer la misma obligación.

Así lo expresa claramente José Luis Monedero Arandilla, (2012): “La principal consecuencia consiste en atribuir al gravamen especial, en cuanto prestación accesoria a las del IRPF, IS o IRNR, el carácter de tributo, de obligación tributaria especial. Por ello, su creación por Decreto-ley, como examinaremos más adelante, infringe frontalmente el art. 86.1 de la Constitución, en la medida en que supone crear un tributo a través de este vehículo normativo y, por tanto, afectar al núcleo esencial del deber de contribuir”.

Tras unos años finalmente el Tribunal Constitucional falló al respecto. Los magistrados de dicho tribunal en la SSTC 73/2017 consideraron ciertos puntos de inconstitucionalidad: se había modificado la carga tributaria que afecta a todas las personas físicas y jurídicas; y se habían alterado los principios de igualdad, progresividad y capacidad económica, principios fundamentales que fija el art. 86.1 de la Constitución.

También entraron en el asunto de la forma, que es clave en el ordenamiento jurídico: establecieron que este decreto-ley va en contra de la Constitución no tanto por el contenido del mismo, sino por un defecto de forma al haber creado una ley por el procedimiento incorrecto del Real Decreto Ley y no como las leyes ordinarias que hemos visto previamente en las anteriores amnistías que se han realizado en España. Esto se debe a que con este decreto se admitía la regularización de cantidades que superaban los 120.000 euros lo cual supone faltar al art. 305.1 del Código Penal; en otras palabras, por medio de un Real Decreto se regulan situaciones que afectan al derecho penal (el cual, según el artículo 25 de la Constitución, solo puede regularse o alterarse por medio de leyes orgánicas).

Tras la publicación de la sentencia, realmente no tuvo ningún tipo de repercusión para los contribuyentes que se acogieron a ella o los mismos legisladores que publicaron una ley inconstitucional. Así, por lo que dispone el artículo 9.3 CE, se garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables para los individuos que se acogieron a una medida que les era favorable, aunque años más tarde se declarase esa misma medida inconstitucional. De esta forma, solo se sentenció que la creación de regularizaciones extraordinarias a través de un decreto-ley vulneraban principios

constitucionales, pero no anula los procedimientos de regularización que se hubieran hecho.

8.5. Resultados de las amnistías

Nos centraremos en las dos últimas amnistías donde podemos contar con datos más fiables para hacer una valoración del éxito de las mismas. Ya que las antiguas amnistías del 1985 y 1977 no nos ofrecen esa posibilidad.

Amnistía del 1991:

El resultado estadístico de esta ley, según José Luis Monedero Arandilla (2012): “Respecto a las operaciones de canje de pagarés por títulos de deuda pública especial, estos alcanzaron el 63 por 100 de los existentes en el mercado, lo que suponía unos 8.400 millones de euros. Es decir, un porcentaje del PIB cercano al 2 por 100. Las declaraciones complementarias tuvieron un éxito mucho más reducido, dado que solo se ingresaron unos 1.000 millones de euros, lo que suponía un 0,8 por 100 de la recaudación ordinaria, estimándose un afloramiento de un 0,24 por 100 del fraude acumulado en el IRPF. Además, tal y como han confirmado estudios posteriores, la aplicación de esta amnistía en el largo plazo tuvo efectos neutros, tal y como puso de manifiesto el estudio sobre “Incidencia de la amnistía fiscal de 1991 en el cumplimiento a largo plazo en el IRPF”. Por tanto, las operaciones de canje de títulos de deuda pública especial tuvieron un éxito moderado, pero no fue así con las declaraciones complementarias de los obligados tributarios donde la estimación fue que apenas se logró destapar un uno por ciento del fraude acumulado en el IRPF.

Amnistía del 2012:

Según datos del propio ministerio fueron presentadas 31.484 declaraciones y se recaudaron 1.191 millones de euros. Esto significa una media de 37.828 euros por declaración. Como según el propio gobierno declara, la cantidad aflorada fue de 40.000 millones de euros, esto significa que finalmente el coste medio de la regularización quedó en un 3%. ¿Cuál es la explicación de esto? Solo se obligaba a pagar por las rentas

generadas desde el 2008 (las anteriores, aunque afloraron y se contabilizaron, se consideraron prescritas y no pagaron el gravamen).

Valoración:

Las amnistías se promocionaron como una forma de luchar contra el fraude o hacer aflorar las rentas que creaba la economía sumergida. Por eso en países con una gran economía sumergida tradicionalmente como España este tipo de mecanismo se ha repetido con cierta frecuencia, frente a otros países europeos del norte. Pero el caso es que este mecanismo se ha usado en todos los países del mundo, puesto que la evasión fiscal es un hecho universal desde que existen los impuestos. En concreto en Estados Unidos la mitad de sus Estados (que tienen autonomía fiscal) ha hecho uso de ella en algún momento. Incluso la seria y trabajadora Alemania declaró una amnistía fiscal en el 1988 (a pesar de tratarse de un país donde hay una fuerte presión social contra los defraudadores y la economía sumergida).

Como valoración general podemos decir que las ventajas más destacadas son la rápida recuperación de los activos fiscales y la incorporación de nuevos contribuyentes a las listas de Hacienda; por el contrario, hay que destacar como desventaja el efecto negativo sobre los ciudadanos honrados que cumplen sus obligaciones.⁶⁰

Como se puede concluir por el breve repaso que hemos hecho de las amnistías, el propósito del legislador siempre ha sido luchar por recuperar activos financieros y aumentar los ingresos del Estado que se encontraba en una situación económica de gran fragilidad. Así sucedió en momentos previos a la entrada de España en la Unión Europea o bien en la crisis económica que comenzó en el 2008. En este caso concreto el propio abogado del Estado que defendió la constitucionalidad de la amnistía del 2012 alegó en su defensa la terrible situación que había atravesado España en la época del 2008-2011, una crisis económica sin precedentes que había sacudido el país. Como España estaba dentro de la Unión Europea y no podía usar su propia política monetaria no se tuvo más remedio que usar la política fiscal. No obstante, el Tribunal Constitucional rechazó esos

⁶⁰ LÓPEZ LABRADA, Julio; RODRIGO SAUCO, Fernando: “El análisis de las amnistías fiscales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora?”. En *Revista de Economía Pública*, núm. 163, 2002, pág. 121-153.

argumentos de extrema necesidad porque simplemente suponía la abdicación del Estado ante sus obligaciones.

López Laborda, J. y Rodrigo Sauco, F. (2002) están a favor de este tipo de medidas extraordinarias; valoran el incremento de la recaudación (lo que contribuye a paliar el déficit público), la inclusión de nuevos contribuyentes y la repatriación de capitales.⁶¹ Por su parte, James Alm (1998) añade a estos puntos que las amnistías reducen los costes administrativos del Estado⁶² (en el sentido de que se recogen grandes cantidades sin realmente tener que invertir en controles fiscales).

Pero también las amnistías tienen sus puntos negativos; el primero de ellos tiene que ver con el aspecto económico: por los datos que hemos visto el Estado no recauda el dinero que tenía previsto (lo hemos visto en el caso más documentado de la amnistía del 2012). En realidad esta crítica no es muy consistente, pues el volumen de fraude y de la economía sumergida solo se pueden saber por medio de estimaciones; además, se olvida que las amnistías se realizan en periodos de crisis donde cualquier ingreso para solucionar rápidamente el déficit es bienvenido. La principal crítica es moral: los contribuyentes honrados se desmotivan al ver que otros que han cometido fraude son favorecidos; según Olivella Pau (1992) esa es la verdadera injusticia de las amnistías fiscales: suponen un agravio comparativo con los contribuyentes que pagaron en el momento que estaba fijado. Esto llevará a los ciudadanos a convertirse a su vez en evasores pues pueden tener la esperanza de que en un futuro pueden acogerse a algún tipo de regularización.⁶³

En particular manifestaron su disconformidad con la amnistía del 2012 en estos términos los inspectores de Hacienda (2013): “La desafortunada amnistía fiscal aprobada en marzo de 2012 ha supuesto un auténtico varapalo a la conciencia fiscal de aquellos contribuyentes que sí cumplen, y dadas las condiciones para acogerse a ella, como el no

⁶¹ LÓPEZ LABRADA, J; RODRIGO SAUCO, F: “El análisis de las amnistías fiscales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora?”, ob. cit., pág. 121-153.

⁶² ALM, James: “Tax Policy Analysis: The Introduction of a Russian Tax Amnesty”. En *International Studies Program Working Paper*, 1998.

⁶³ OLIVELLA, Pau: *Las amnistías fiscales: Descripción y análisis económico*, Universidad Autónoma de Barcelona, 1992.

tener que declarar el origen de las rentas que se afloraban, ha determinado que pueda haber sido utilizada para blanquear los capitales”.⁶⁴

Como se puede ver todas las ventajas son de carácter puramente práctico y económico y todos los inconvenientes son de índole moral. Por tanto, este tipo de regularizaciones tienen que verse en esa doble vertiente y es el legislador en el caso concreto y en las circunstancias particulares el que debe decidir (en la medida en que los ciudadanos los han votado para tomar decisiones) si pesa más el aspecto moral o el económico.

9. Conclusiones

Tras el análisis de algunos mecanismos de fraude y el desarrollo de amnistías podemos destacar que la Hacienda Pública ha mantenido una constante iniciativa para la persecución del fraude, en conformidad con el avance de la propia sociedad española y del enorme progreso económico experimentado. Esta iniciativa va desde el establecimiento de un sistema tributario funcional hasta el desarrollo de nuevas normativas con el fin de estar al día en un mundo que cambia constantemente.

Es cierto que, como hemos visto con la globalización y las nuevas tecnologías de la información, se ha dificultado el seguimiento fiscal de muchas actividades por el comercio internacional, el comercio electrónico global o el uso de las criptomonedas. Aun así, las últimas medidas adoptadas ya van por ese camino, aunque nos deja la sensación de que en el aspecto tecnológico no logran esa velocidad de adaptación como había pasado con las anteriores medidas tributarias para perseguir el fraude. Porque, en general, la innovación y la actividad económica siempre van precedidas de los nuevos procedimientos tributarios. En un mundo tan cambiante donde surgen negocios, divisas y cualquier cosa que se pueda digitalizar en internet, las agencias tributarias de todo el mundo tienen un gran trabajo para evitar que sus ciudadanos y empresas busquen formas imaginativas de no cumplir con sus obligaciones fiscales.

⁶⁴ Inspectores de Hacienda del Estado: *Problemas de la agencia tributaria en la lucha contra el fraude fiscal*, Madrid, 2013.

También hemos constatado que uno de los aspectos más importante en la lucha contra el fraude es el tema de la conciencia fiscal. Esta conciencia fiscal debe ser trabajada desde las edades más tempranas hasta la Universidad. Para ello, en España se creó un programa cívico-tributario que ya está dando sus frutos. Pero, aunque la educación es un arma muy importante en esta lucha, sabemos que sus resultados se obtienen a medio y largo plazo. Por tanto, para obtener resultados a corto plazo, todos los países de la Unión Europea, incluido nosotros, han desarrollado planes específicos a lo largo de las últimas décadas para trabajar la lucha contra el fraude. El último proyecto en el que estamos inmersos es muy ambicioso y seguro que va a ofrecer grandes resultados dentro de unos pocos años.

Pero como hemos visto anteriormente, la lucha contra el fraude es una actividad muy complicada por muchas medidas que se desarrollen, debido a que siempre hay factores que se escapan del control de Hacienda. Los contribuyentes, año tras año, siguen percibiendo que el fraude va aumentando por muchas medidas que se desarrollen para su reducción y esto va a influir en su calidad de vida y en los servicios públicos que va a poner en Estado a su disposición. Entonces el contribuyente se ve alentado a seguir defraudando, o incluso, a que el contribuyente que nunca haya cometido un fraude, se vea animado a hacerlo.

Finalmente, el Estado como último recurso para frenar esta escalada en el fraude, que suele producirse de forma más acusada en momentos de crisis económica, ha recurrido a la figura excepcional de la amnistía. Su objetivo final es hacer aflorar el dinero que se mueve en la economía sumergida e intentar que las personas que se encuentran fuera del sistema legal retornen al mismo. Cada amnistía se ha realizado con diversos procedimientos que no siempre han estado dentro de la más estricta legalidad, y de ahí la polémica de la última amnistía del año 2012. Además, las amnistías tienen su implicación en la moral de la sociedad y el legislador debe valorar su influencia negativa en la conciencia fiscal de los ciudadanos.

10. Bibliografía

AEAT:

- (2014). *Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español*. Madrid.

- (2021). *Manual de ética, transparencia y lucha contra la corrupción. Las administraciones tributarias al servicio del ciudadano*. CIAT.

Alm, J. (1998). Tax Policy Analysis: The Introduction of a Russian Tax Amnesty. *International Studies Program Working Paper*.

Ávila Rodríguez, E. (2019). ¿Son los bitcoins medios de pago? *Notario*(83).

Ayala Gómez, I. (2010). Los delitos contra la Hacienda Pública reactivos a los ingresos tributarios: El llamado delito fiscal del artículo 305 del Código Penal. En M. Á. Martínez Lago, E. O. De Toledo y Ubierto, S. Huerta Tocildo, I. Ayala Gómez, M. Á. Iglesias Río, J. M. Almodí Cid, . . . M. Verdesoto Gómez, *Delitos e infracciones contra la Hacienda Pública* (pág. 97). Madrid: Tirant Lo Blanch.

Azaustre Fernández, M. J. (2001). *El secreto bancario*. Barcelona: Bosch Editor.

Banco de España. (2011). *Informe anual*.

Campo Aparicio, C., & López Pérez, A. (2015). Fraude fiscal: Dimensión internacional. En C. García-Herrero Blanco, *Encuentro de derecho financiero y tributario, las medidas de lucha contra el fraude fiscal* (Segunda ed., Vol. Primera parte). Madrid: Instituto de estudios fiscales.

Conclusiones del Abogado General Sr. Henrik Saugmandsgaard Øe sobre la obligación de declarar a la Hacienda española por activos detentados en otros Estados miembros de la UE y del EEE, C-788/19 (TJUE 2021).

Cressey, D. (1973). Dinero de los demás. *Montclair: Patterson Smith*, 30.

CIAT; AEAT. (2021). Manual de ética, transparencia y lucha contra la corrupción. Las administraciones tributarias al servicio del ciudadano. CIAT.

Delgado Lobo, M. L., Fernández-Cuartero Paramio, M., Maldonado García-Verdugo, A., Roldan Muñío, C., & Valdenebro García, M. L. (2005). La educación fiscal en España. *Instituto de estudios fiscales*(29), 6.

Escrihuela Chumilla, F. J. (2011). Los delitos contra la Hacienda Pública y contra la seguridad social. *La Ley*(1), 35.

Ferreiro Lapatza, J. J.

- (1999). Prescripción tributaria y delito fiscal. *Diario La Ley*(5), 1815-1819.

- (2013). *Curso de derecho tributario: Sistema tributario español*. Barcelona: Marcial Pons.

Gabriel Enriquez, J. A. (2018). Evolución de los paraísos fiscales en el mundo. *Digital Publisher*(5).

García Andrade, J. A. (1993). *Psiquiatría criminal y forense*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Ibañez Jiménez, J. W. (2018). *Blockchain: primeras cuestiones en el ordenamiento español*. Madrid: Dykinson.

Inspectores de Hacienda del Estado. (2013). *Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal*. Madrid.

Lerman, A. (1986). Tax amnesty: the Federal perspective. *National Tax Journal*, 325-332.

López Labrada, J., & Rodrigo Sauco, F. (2002). El análisis de las amnistías fiscales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora? *Revista de Economía Pública*(163), 121-153.

Maldonado García-Verdugo, A. (2009). El programa de educación cívico-tributaria. Origen, proceso de elaboración y desarrollo. En F. Díaz Yubero, *La experiencia educativa de la administración tributaria española* (Vol. 13/09, pág. 11). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Martínez Álvarez, J. A., & Miquel Burgos, A. B. (2013). Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: la importancia de la educación fiscal. *Crónica tributaria*, 180-186.

Martínez Buján Pérez, C. (2011). *Derecho penal económico y de la empresa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Martínez Selva, J. M. (2008). *Los paraísos fiscales. Uso de las jurisdicciones de baja tributación*. Madrid: Dijusa.

Martos García, J. J. (2019). Opciones para combatir el fraude y blanqueo de capitales ¿restricción o eliminación de la estimación objetiva en el IRPF? *Crónica Tributaria*(172), 105-156.

Medina, L., & Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the world: What did we learn over the last 20 years?* IMF Working Papers.

Miranda Fuertes, N. (2012). El fraude del IVA en las operaciones intracomunitarias: medidas y propuestas para combatirlo. *IEF*, 78-99.

Olivella, P. (1992). *Las amnistías fiscales: Descripción y análisis económico*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Sedeño López, J. F. (2020). El control tributario de las criptomonedas, calificación jurídica, localización geográfica y pseudoanonimato. *Nueva Fiscalidad*, 207-233.

Comisión europea

- (2021). NextGenerationEU: La comisión europea aprueba el plan de recuperación y resiliencia de España por valor de 69 500 millones de euros. Comunicado de prensa. Bruselas.

- (2014). La lucha de la UE contra el fraude y la corrupción. Bruselas: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

11. Webgrafía

Abante asesores. (18 de agosto de 2021). *CincoDías*. Obtenido de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/28/abante_asesores/1619627984_817845.htm

ACFE. (16 de agosto de 2021). *ACFE Spain*. Obtenido de <https://acfe-spain.com/recursos-contra-fraude/que-es-el-fraude/triangulo-del-fraude>

AEAT

- (18 de agosto de 2021). *Agencia tributaria*. Obtenido de <https://www.agenciatributaria.es>

- (18 de agosto de 2021). *Agencia Tributaria*. Obtenido de https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html

Coinbase. (18 de agosto de 2021). *Coinbase*. Obtenido de <https://www.coinbase.com/es-LA/learn/crypto-basics/what-is-a-private-key>

Comisión Europea

- (17 de agosto de 2021). *European Commission*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

- (18 de agosto de 2021). *Oficina europea de lucha contra el fraude*. Obtenido de https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es

DiarioSigloXXI. (15 de agosto de 2021). *Siglo XXI*. Obtenido de <https://www.diariosigloxxi.com/texto-s/mostrar/419994/gestha-considera-insuficiente-convocatoria-empleo-publico-agencia-tributaria>

EFE. (15 de agosto de 2021). *ABC*. Obtenido de https://www.abc.es/economia/abci-economia-ano11-201208270000_noticia.html

el Confidencial. (20 de julio de 2021). *el Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/economia/2016-05-04/billetes-500-euros-bin-laden_1194960/

elEconomista.es.

- (15 de julio de 2021). *elEconomista*. Obtenido de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11053794/02/21/Gestha-avanza-que-Espana-podria-empezar-a-considerar-paraisos-fiscales-a-Andorra-Chipre-Irlanda-Chequia-y-Luxemburgo.html>

- (21 de julio de 2021). *elEconomista*. Obtenido de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10606137/06/20/La-propuesta-del-PSOE-para-acabar-con-el-dinero-en-efectivo-se-da-de-bruces-contra-el-BCE-y-Bruselas.html>

epdata. (18 de agosto de 2021). *epdata*. Obtenido de <https://www.epdata.es/datos/opinion-espana-impuestos-fiscal-graficos/492>

Faes, I. (5 de agosto de 2021). *elEconomista.es*. Obtenido de <https://www.eleconomista.es/legislacion/noticias/11325681/07/21/La-Justicia-europea-anade-mas-dudas-sobre-la-declaracion-de-bienes-en-el-extranjero-tumba-solo-las-multas-formales.html>

Faes, I., & Luis de Haro, J. L. (30 de julio de 2021). *elEconomista.es*. Obtenido de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11258794/06/21/El-G7-eleva-la-division-entre-los-socios-de-la-UE-con-su-impuesto-minimo-global.html>

Garrido abogados. (16 de agosto de 2021). *Garrido abogados*. Obtenido de <https://garrido.es/programas-contables-y-de-facturacion-tras-aprobacion-ley-11-2021-medidas-de-prevencion-y-lucha-contra-el-fraude-fiscal-articulo-inmaculada-perez/>

Gorospe, M. (5 de agosto de 2021). *infoLibre*. Obtenido de https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/04/19/espana_buen_pais_para_gran_fraude_fiscal_119340_2003.html

GESTHA. (18 de agosto de 2021). *congreso.es*. Obtenido de https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/politicas_sociales/comp/Comparencia_GESTHA.pdf

Gobierno de España. (17 de agosto de 2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Obtenido de <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

Iberley. (17 de agosto de 2021). *Iberley*. Obtenido de <https://www.iberley.es/temas/medidas-contrafraude-iva-intracomunitario-65145>

Invertia. (5 de agosto de 2021). *invertia elEspañol*. Obtenido de https://www.lespanol.com/invertia/economia/macroeconomia/20210804/espanoles-fraude-fiscal-excesivo-sostiene-no-evitarlo/601690578_0.html

López, M. (16 de agosto de 2021). *Diario16*. Obtenido de <https://diario16.com/todos-los-expertos-coinciden-en-espana-falta-voluntad-politica-para-acabar-con-el-fraude-fiscal/>

mallorcadiario. (18 de agosto de 2021). *mallorcadiario*. Obtenido de <https://www.mallorcadiario.com/cinco-estudiantes-bachillerato-palma-ganan-concurso-agencia-tributaria>

Mamani, A. (18 de agosto de 2021). *infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/economia/2021/08/11/un-grupo-de-hackers-llevo-a-cabo-el-mayor-robo-del-mundo-de-las-criptomonedas>

Microsoft Prensa. (18 de agosto de 2021). *Microsoft*. Obtenido de <https://news.microsoft.com/es-es/2021/02/09/espana-a-la-cabeza-mundial-en-enganos-estafas-y-fraudes-online-segun-el-estudio-de-indice-de-civismo-online-de-microsoft/>

Moronatti, J. (15 de julio de 2021). *Business Insider*. Obtenido de <https://www.businessinsider.es/cuanto-dinero-deja-recaudar-espana-economia-sumergida-769087>

Orea Molina, M. (3 de agosto de 2021). *CincoDías*. Obtenido de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/08/02/legal/1627905715_934080.html

Sanhermelando, J. (13 de agosto de 2021). *El español*. Obtenido de https://www.lespanol.com/invertia/empresas/banca/20200706/acabaron-ue-eeuu-secreto-bancario-suiza/503199765_0.html

Unión Europea. (18 de agosto de 2021). *Unión Europea*. Obtenido de https://europa.eu/taxedu/home_es

