

# Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y jurídicas del Elche



Grado de Administración y Dirección de Empresas

Trabajo Fin de Grado

## ¿Qué sabemos del Fraude Fiscal?

Curso académico: 2015/2016

Autora: Ikram Benthami Allali

Tutor: Johans Mendiluz Rodríguez

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## *CAPÍTULO I*

### **FUNDAMENTOS DEL FRAUDE FISCAL**

<b>1- CONCEPTO DE FRAUDE FISCAL</b>	<b>3</b>
1.1- TIPOLOGIA DE LOS FRAUDES MÁS FRECUENTES ENTRE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA .....	4
<b>2- ECONOMIA SUMERGIDA</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1- ECONOMIA SUMERGIDA EN EUROPA</b> .....	<b>10</b>
<b>3- ESTIMACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA</b> .....	<b>13</b>
<b>4- PARAISOS FISCALES</b> .....	<b>15</b>
4.1- CARACTERISTICAS DE LOS PARAISOS FISCALES.....	16
4.2- ELUSIÓN FISCAL, EVASIÓN FISCAL Y BLANQUEO DE CAPITALS .....	18
<b>5- LA CRISIS ECONÓMICA Y EL FRAUDE FISCAL</b> .....	<b>19</b>

## *CAPÍTULO II*

### **MEDIDAS PARA COMBATIR EL FRAUDE FISCAL**

<b>1 - LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN ESPAÑA</b> .....	<b>26</b>
1.1- LAS PRINCIPALES NORMAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA.....	26
<b>1.2- PROPUESTAS DE MEJORA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL</b> 31	
<b>1.3- PROPUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN</b> .....	<b>37</b>
<b>ESPAÑA</b> .....	<b>37</b>
CONCLUSIÓN .....	42
BIBLIOGRAFIA/WEBGRAFIA	

# INTRODUCCIÓN

El fraude fiscal es uno de los fenómenos más perjudiciales para la sociedad en su conjunto. Es un elemento nocivo que dificulta gravemente el cumplimiento del mandato constitucional consagrado en el artículo 31 de la constitución española de 1978, según el cual todos los españoles deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, sin que en ningún caso tenga carácter confiscatorio.

Esta conducta destroza los sistemas impositivos, teniendo como consecuencia efectos muy negativos en la economía, entre los que destacan la generación de una mala asignación de recursos disponibles, la negativa alteración de la distribución de la renta y de la riqueza, y la producción de una errónea valoración de los indicadores básicos de la situación económica del país, con consecuencias muy negativas para el diseño de la política económica adecuada.

Aunque el fraude fiscal es un hecho que se da en cualquier grupo social o económico, la realidad es que se da con mayor frecuencia en colectivos que por la poca transparencia de sus actividades o la diversidad de sus rentas, encuentran mayores oportunidades y facilidades para cometer este fraude.

Debido a esta situación que se da cada vez más por la crisis económica, la Agencia Tributaria se ha visto obligada a tomar medidas frente al problema, ya que se ha encontrado en la situación de no poder hacer frente al déficit público.

Por todo ello el objetivo fundamental de este trabajo es acercar al lector a este tema de plena actualidad tanto en España como a nivel internacional. Ya que es un hecho que, sobre todo en épocas de crisis económica como la que atraviesan actualmente España y otros países, preocupa tanto a la sociedad, al Estado como a las autoridades tributarias.

Es primordial conocer el tema en profundidad puesto que los impuestos junto con la cotización al sistema de la seguridad social forman la principal fuente de financiación del Estado de bienestar.

# ***CAPÍTULO I***

## **FUNDAMENTOS DEL FRAUDE FISCAL**



## **1- CONCEPTO DE FRAUDE FISCAL**

El fraude fiscal o también llamado fraude al fisco es el fraude cometido contra la administración tributaria, en forma de evasión de impuestos o de cualquier otra irregularidad que tenga como resultado un beneficio ilícito o no declarado, con graves consecuencias fiscales para la sociedad en su conjunto.

- Supone una disminución para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores.
- Condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales.
- Distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que las empresas fiscalmente cumplidoras deben enfrentarse a la competencia desleal de las que no cumplen.

En definitiva, el fraude fiscal constituye el principal elemento de inequidad de todo sistema tributario.

Los impuestos han existido a lo largo de la historia con sus distintas variantes. Hoy en día, los ciudadanos de cualquier sociedad actual gobernada democráticamente saben que es misión fundamental del Gobierno crear una política fiscal adecuada que permita al sector público obtener los ingresos necesarios para la financiación del gasto público de la manera más eficiente posible. Esta preocupación también se traslada a la Hacienda Pública, donde existe una inquietud por determinar los criterios para que la obtención de los ingresos públicos permita financiar de la mejor manera posible los gastos públicos.

Los poderes públicos son conscientes de que deben actuar con rapidez, por ello en el momento en que se observa una irregularidad en la cual se supera una cierta cuantía defraudada, se considera delito fiscal, pudiéndose sancionar con penas privativas de libertad; mientras que por otra parte se encuentran fraudes de menor cuantía, que se tramitan por vía administrativa, sancionándose con multas.

Para entender con facilidad el fraude fiscal ponemos un ejemplo con el cual se puede ver claramente cómo funciona o se lleva a cabo: para evitar pagar el impuesto que grava las compraventas, dos individuos forman una sociedad, en la que uno aporta capital y el

otro un inmueble. Pasado un tiempo la sociedad se disuelve, y se produce el cambio de los roles, es decir, el individuo que puso el capital social pasará a ser el titular del inmueble y el que aportó el bien material se queda con el capital. Llegando al mismo resultado que si se hubiera efectuado una compraventa de un inmueble y asumiendo ambos el impuesto de la compraventa, para llevar a cabo esta operación debe ser de mutuo acuerdo, así evitan pagar más impuestos. En este ejemplo, el impuesto de constitución y disolución de sociedades es la norma de cobertura para poder llevar a cabo el fraude, y el impuesto de compraventa es la norma defraudada. Esto se ha evitado con la introducción del artículo 314 de la LMV.

El fraude fiscal se caracteriza por implicar una ocultación de hechos económicos, mediante actividades económicas total o parcialmente ocultas, o mediante la presentación de los hechos económicos con un significado económico distinto al real.

En este apartado trataremos de analizar la situación actual del fraude fiscal en España, aunque cabe mencionar que no existen informes oficiales, porque que sepamos ningún Gobierno ha realizado un estudio en profundidad sobre el fraude fiscal en España. En nuestra opinión ello puede ser debido a que los Gobiernos miran para otro lado tratando de esconder el problema, para no tener que dar explicaciones sobre la ineficiencia de las medidas que a lo largo de los últimos años han venido adoptando.

## **1.1- TIPOLOGIA DE LOS FRAUDES MÁS FRECUENTES ENTRE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

### **EL FRAUDE EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

Dentro de las modalidades de fraude fiscal vinculadas al IVA, podemos distinguir entre el fraude a través de las tramas organizadas o “fraude carrusel” y el fraude general en el IVA.

Una de las manifestaciones de fraude organizado que más perjudica a nivel europeo es el de las tramas organizadas de fraude en el IVA. Las redes organizadas que se dedican a defraudar en el IVA, es un problema europeo.

Un informe de la Comisión Europea refleja que aunque el índice de detección de fraude es incierto y la cantidad exacta de dinero en juego resulta difícil de cuantificar, las cantidades evadidas por este fenómeno son considerables. Algunos Estados miembros han calculado pérdidas de hasta un 10% en la recaudación neta de IVA.

Existe una ineficiencia en la lucha contra esta modalidad de fraude derivada del lapso de tiempo que transcurre antes de que la información sobre las adquisiciones intracomunitarias esté disponible para los Estados miembro. Normalmente transcurren por lo menos tres meses entre la fecha de la transacción y la fecha de la correspondiente transmisión de datos, que a menudo es más que lo que un operador fraudulento necesita para desaparecer.

El IVA es un impuesto armonizado a nivel europeo, de general aplicación en la UE, estableciéndose normas comunes para la determinación de la base imponible. A partir del 1 de enero de 1993, la creación del mercado único interior llevó aparejada la supresión de las barreras fiscales, lo que supuso la necesidad de regular un nuevo hecho imponible en el IVA, la adquisición intracomunitaria de bienes, para gravar las operaciones en el mercado interior común, ya que desaparecieron las importaciones entre Estados miembro de la UE.

El esquema general para llevar a cabo este tipo de fraude es el siguiente:

Sea una estructura organizada de empresas con la siguiente distribución

- La empresa A, domiciliada en Italia, cuyo proveedor es la empresa B, domiciliada en Francia.
- La empresa C, domiciliada en España, que a su vez vende a la empresa D, también localizada en España.
- La empresa C, compra mercancías a la empresa A, de modo que las mercancías son enviadas directamente desde su proveedor en Francia a la empresa C, destinataria en España y, posteriormente C, revende las mercancías a D.
- Finalmente D vende las mercancías a otras empresas en el mercado español.

En esta operación, la entrega intracomunitaria realizada en Francia no está sujeta a IVA, porque tributa en destino. Pero además, la adquisición en destino está exenta de IVA porque se destina a una entrega subsiguiente.

Por otro lado C repercute el IVA a D, pero no lo ingresa. Como D ha soportado el IVA tiene derecho a la deducción y, en su caso, devolución.

Por lo tanto C ha dejado de ingresar el IVA y D ha obtenido una devolución improcedente, además de poner en el mercado mercancías a un precio inferior al normal de mercado ya que, al no pagar el IVA, se pueden permitir rebajar más el precio manteniendo el mismo margen. Al poco tiempo las empresas desaparecen y se crean otras nuevas.

La gravedad de este fraude se basa en que, no sólo se deja de ingresar la cuota devengada, sino que, además, obtienen devoluciones improcedentes. Además del perjuicio económico al sector por la competencia desleal.

Si bien las tramas organizadas es la modalidad más agresiva de fraude en el IVA, no es la única, ya que también es importante la evasión en el régimen general del IVA. Es frecuente ver cómo los empresarios o profesionales ofrecen entregas de bienes o prestaciones de servicios sin emitir factura y sin repercutir el IVA, conductas que, a su vez, no son rechazadas por los ciudadanos porque consiguen una rebaja en el precio por no pagar el IVA.

## REDES DE FACTURAS FALSAS

En España existe un fraude muy grande como consecuencia de la utilización de facturas falsas, en muchas ocasiones puestas en circulación por contribuyentes que utilizan el régimen de estimación objetiva en el IRPF (los denominados módulos),

El procedimiento es el siguiente:

En el régimen de módulos no se tributa por el beneficio real obtenido, sino por la aplicación de unos parámetros (signos, índices o módulos) en función de determinadas variables como la dimensión del local de negocio, consumo de luz, número de mesas,



metros de la barra del bar, personal empleado, etc. Además, las obligaciones formales son menores.

De esta forma, un autónomo o empresario individual que utilice el sistema de módulos emite una factura falsa para otro empresario que paga el IRPF en estimación directa o el Impuesto sobre Sociedades, sin que ello suponga ningún sobre coste para el empresario en régimen de estimación objetiva porque va a pagar lo mismo independientemente de lo que facture. Sin embargo, el receptor de la factura falsa va a poder deducirse el IVA e incrementar gastos, reduciéndose así su base imponible.

Ante esta práctica irregular es frecuente encontrar que estos empresarios obtienen unos ingresos adicionales vendiendo facturas falsas.

#### OPERACIONES DE INGENIERIA FISCAL

La característica de las operaciones de ingeniería fiscal es que se trata de una red de operaciones que, consideradas cada una por separado son lícita y correcta, pero que en su conjunto producen un montaje para defraudar. Por ello, el descubrimiento de estos fraudes exige una profunda e intensa investigación.

Una manifestación típica de la ingeniería fiscal es la utilización de forma abusiva de regímenes fiscales especiales, lo que ha permitido que algunas empresas o personas hayan logrado ser titulares de elevados patrimonios, sin haber pagado absolutamente nada de impuestos, como consecuencia de la aplicación de sucesivas operaciones a lo largo de varios años, todas ellas apoyadas en los diferentes beneficios fiscales vigentes en cada momento.

#### OCULTACIÓN DE RENTAS Y PATRIMONIOS MEDIANTE EL EMPLEO DE TESTAFERROS Y SOCIEDADES PANTALLA

La utilización de testaferros para ocultar la verdadera identidad de quien hace las operaciones es una práctica extendida y también muy utilizada en las modalidades de fraude organizado y delictivo.

A través de sociedades pantalla se ocultan patrimonios y rentas y para una más difícil detección, es frecuente ver cómo se utiliza la figura del testaferro para ejercer el cargo de administrador en estas sociedades. Esta figura en los supuestos más organizados, suelen ser indigentes, pobres, mendigos o en general personas con escasos recursos que acceden a las pretensiones de los defraudadores a cambio de pequeñas cantidades de dinero.

## EL FRAUDE INMOBILIARIO

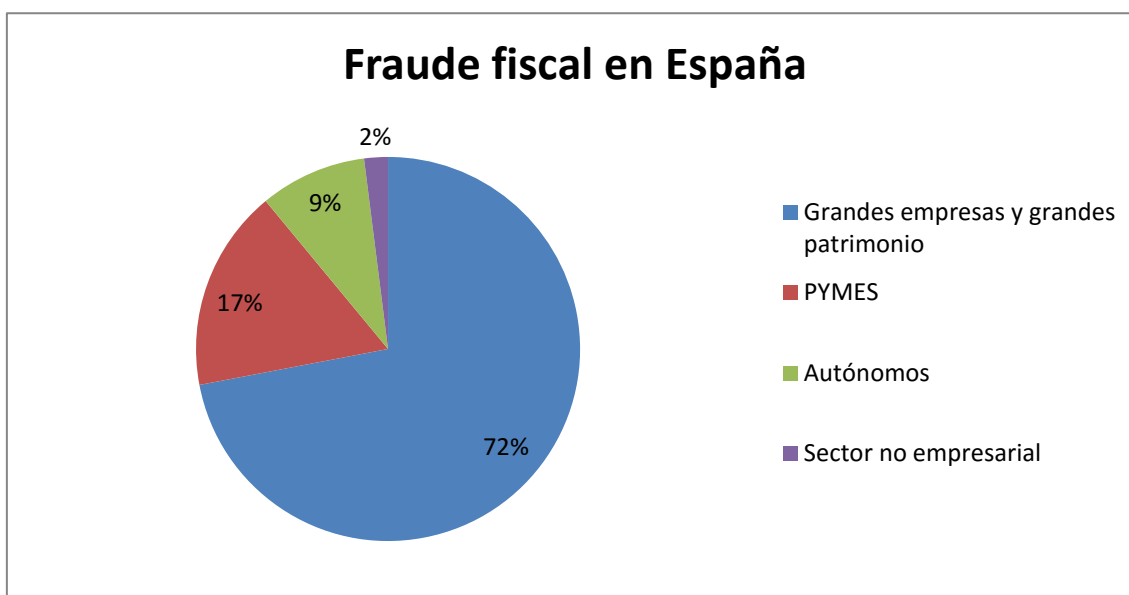
- Ocultación de plusvalías derivadas de la transformación de suelo rústico no edificable en general.
- Ocultación de los rendimientos obtenidos por promotores o constructores.
- La transmisión de inmuebles a precios inferiores a los reales.
- La ocultación de la titularidad real de parte del patrimonio inmobiliario del país detrás de sociedades pantalla no residentes.
- La utilización del sector para blanquear capitales procedentes de delitos o del crimen organizado.

El fraude inmobiliario es uno de los fraudes más habituales en España. Este tipo de fraude abarca todas las etapas del proceso económico, desde la creación de suelo hasta la promoción, construcción, venta de vivienda y arrendamiento. Sector en el que, por otra parte, se mueven grandes cantidades de dinero negro ya que los activos inmobiliarios se han convertido en un refugio preferente para quienes efectúan operaciones de blanqueo de capitales de fondos procedentes de delitos y que han escapado del control fiscal.

Otros fraudes no menos importantes y muy frecuentes son las empresas con trabajadores sin alta en la seguridad social con el objetivo de ahorrarse las cotizaciones. Y también las ayudas y subvenciones indebidamente cobradas como bajas fraudulentas, realizar trabajos mientras se cobren las prestaciones contributivas, etc.

En el siguiente gráfico representamos el fraude fiscal en España por sectores.

Gráfico 1. Fraude Fiscal en España por sectores (2003-2012)



\*Fuente: Elaboración propia a partir de informes del Sindicato de técnicos de Hacienda (Gestha)

## 2- ECONOMIA SUMERGIDA

La economía sumergida es el conjunto de actividades económicas que no son declaradas a la Hacienda Pública y que, por lo tanto, no se valoran en las declaraciones fiscales ni en las cifras de contabilidad nacional. El objetivo de ocultar dichas actividades son varios: evitar el pago de impuesto, evitar el pago de cotizaciones a la seguridad social, evitar el cumplimiento de normas laborales (salario mínimo, máximo horas trabajadas...) y evitar procedimientos administrativos.

Cabe mencionar que las actividades ocultas pueden ser tanto legales, en cuyo caso el móvil suele ser el ahorro de impuestos, como ilegales, en las cuales el motivo es alejarse de una sanción penal, a la vez que eludir el pago de impuestos. En el caso de actividades ilícitas, además se suelen realizar traspasos de la economía sumergida a la declarada a través de lo que se conoce como blanqueo de dinero.

El impacto que tiene la economía sumergida en España constituye una gran preocupación tanto desde el punto de vista económico como político. Las causas, el volumen y las consecuencias de la economía sumergida son mucho más importantes en

situaciones como la presente, donde la economía española atraviesa una profunda recesión económica.

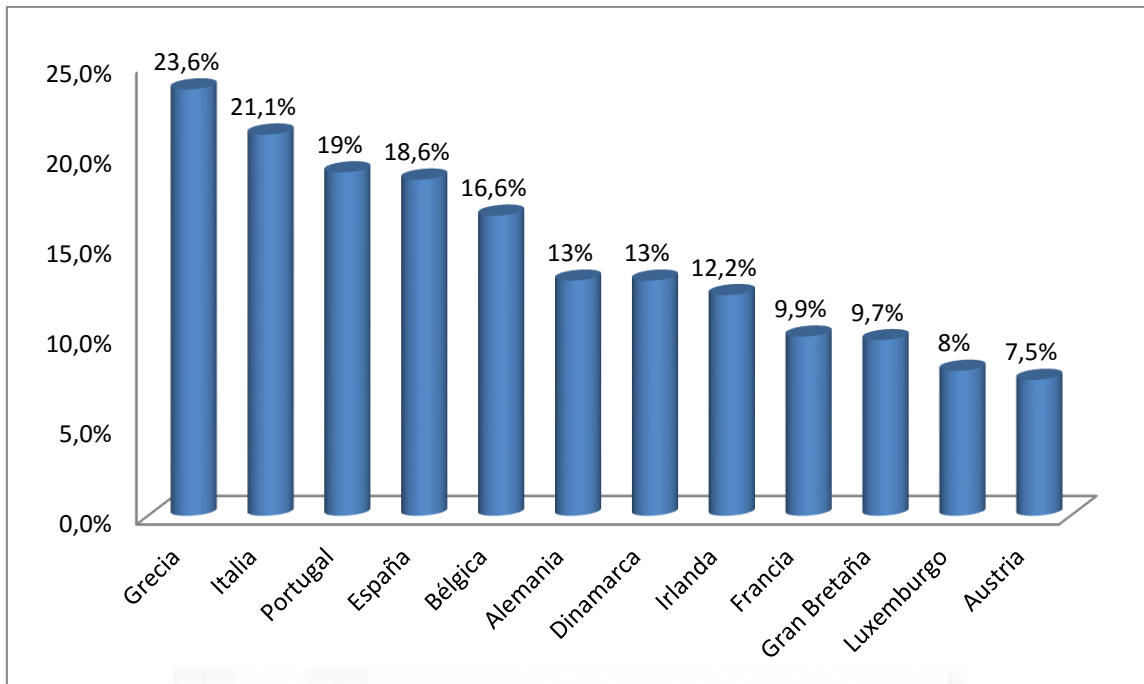
La situación de nuestro país, en cifras económicas, presenta una tasa de paro que supera el 21% y un crecimiento anual de la economía que, a partir del año 2008 que o bien presenta valores negativos o bien valores cercanos al estancamiento económico. A esto hay que sumarle la necesidad de reducir el déficit público. Se deduce así que ante la necesidad de obtener mayores recursos en las arcas públicas, la preocupación de los estados por la cuantificación y la prevención de la economía sumergida aumentan. En este sentido, es importante precisar que la cuantificación de la economía sumergida va a ser difícil dado que nadie está dispuesto a declararla y, por lo tanto, se trata de medir algo no observable.

La existencia de un nivel importante de economía sumergida distorsiona las macromagnitudes, como la renta per cápita y, consecuentemente, dificulta el diseño de políticas económicas que están basadas en esas macromagnitudes. Además, produce competencia desleal entre empresarios, evasión de impuestos, malas condiciones laborales, escasa seguridad en el trabajo, no hay cotizaciones a la seguridad social y, así graves consecuencias a largo plazo.

## **2.1- ECONOMIA SUMERGIDA EN EUROPA**

En el siguiente grafico nos centraremos en el volumen de la economía sumergida para un grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Gráfico 2. Economía sumergida en 2014



\*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Flexibilidad en el trabajo 2014 (Ranstad)

En primer lugar observamos como España forma parte del grupo de países con el volumen de economía sumergida más elevada. De los países que configuran nuestro entorno más inmediato sólo Italia, Portugal y Grecia presentan valores superiores a los Españoles pero quedando muy lejos de países como Alemania (13%), Francia (9.9%), o Gran Bretaña (9.7%).

Los motivos de que España tenga tasas de economía sumergida tan elevadas se debe especialmente a la baja productividad de nuestro sistema productivo, la elevada presión fiscal y un claro y reciente ejemplo es la elevada corrupción política.

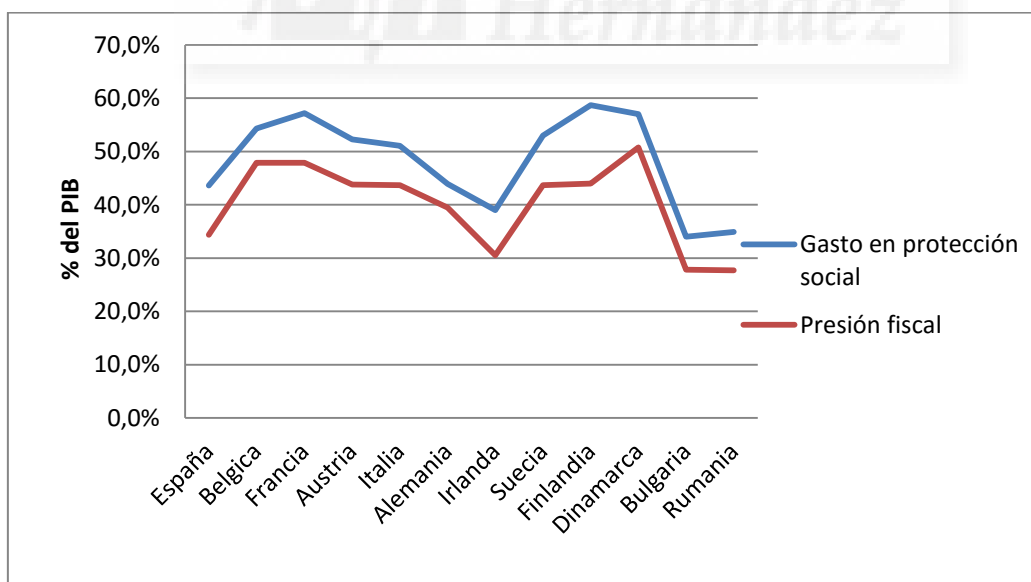
Se expone a continuación una tabla comparativa, **tabla 1**, que muestra el gasto en protección social y la presión fiscal (cociente entre los ingresos fiscales y el tamaño de la economía) de los diferentes países europeos.

Tabla 1: Gasto en Protección Social y Presión Fiscal

<b>Países de la UE</b>	<b>Gasto en protección social</b>	<b>Presión fiscal</b>
España	43,6%	34,4%
Belgica	54,3%	47,9%
Francia	57,2%	47,9%
Austria	52,3%	43,8%
Italia	51,1%	43,7%
Alemania	43,9%	39,5%
Irlanda	39,0%	30,5%
Suecia	53,0%	43,7%
Finlandia	58,7%	44,0%
Dinamarca	57,0%	50,8%
Bulgaria	34,0%	27,8%
Rumania	34,9%	27,7%

\*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Eurostat

Gráfico 3 Relación entre la presión fiscal y el Gasto en Protección Social (2014)



\*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Estadística Comunitaria (Eurostat)

Ante estos datos extraídos de la Oficina de Estadística Comunitaria (Eurostat), datos disponibles más recientes, vemos como los países con menor presión fiscal y mayores niveles de economía sumergida (Bulgaria, Rumania, entre otros) son los que presentan menores niveles de protección social. Es decir, son aquellos países en los que los impuestos tienen un moderado retorno en forma de bienes y servicios públicos, situándose el gasto en este tipo de servicios básicos muy por debajo de la media europea. Al mismo tiempo España presenta un nivel de protección social también menor. Todo lo contrario ocurre con países como Dinamarca o Finlandia que presentan cifras de gasto en protección social muy por encima de la media (48.1%). Concretamente, sus ciudadanos están más protegidos que la media europea desde el punto de vista de suministro, por parte del Estado, de bienes y servicios públicos básicos, en virtud de sus impuestos y demás contribuciones en un 57%, en un 58.7% respectivamente.

Así podemos concluir que los países con mayor presión fiscal son los países que proporcionan mayor protección social a sus ciudadanos. Por ello, quizá éstos estén más concienciados en la necesidad del pago de impuesto, por el importante retorno en forma de bienes y servicios públicos que ello supone. Por su parte, los países que soportan menor presión fiscal, son los que mayor nivel de economía sumergida presentan. También la protección social en ellos es inferior a la de la media europea.

### **3- ESTIMACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA**

Para cuantificar el fraude fiscal aparecen distintos procedimientos, como son:

- Métodos directos
- Métodos indirectos basados en el contraste con los datos de la contabilidad nacional.
- Métodos indirectos basados en hipótesis causales a partir de variables monetarias o económicas

A pesar de la existencia de los diferentes métodos mencionados anteriormente, debemos destacar la falta de voluntad de los distintos países de conocer las cifras, al menos aproximadas, del fraude fiscal. Tan sólo EEUU realiza mediciones periódicas de lo que ellos denominan *tax gap* o *brecha fiscal*.

Cabe mencionar, en primer lugar que fraude fiscal y economía sumergida no son lo mismo. La mayoría de los estudios evalúa la economía sumergida en su conjunto y no sólo el fraude fiscal. La economía sumergida está constituida por toda una serie de conductas irregulares entre las que se encuentran, no sólo el impago de impuestos o fraude fiscal, sino también el impago de cotizaciones a la Seguridad Social, el incumplimiento de las normas laborales, el incumplimiento de procedimientos administrativos o la corrupción. Por lo tanto, debemos tener siempre presente que economía sumergida y fraude fiscal, no son lo mismo.

En el siguiente cuadro recogemos algunos datos sobre la economía sumergida en España:

Cuadro 1. Estudios sobre la economía sumergida en España.

<p>Comisión Europea (2010)</p>	<p>En los últimos 10 años la economía sumergida en España ha pasado del 15% al 23%. Configurándose España como el país europeo con mayor nivel de fraude fiscal, sólo por detrás de Grecia que tiene el 31% (frente a la horquilla entre el 10% y el 13% en la que se mueven países como Alemania, Francia y Reino Unido).</p>
<p>Banco de España (2008)</p>	<p>En España circulan 114 millones de euros en billetes de 500 euros, lo que supone el 30% del total emitido en la UE y el 64% del efectivo total en manos de los españoles.</p>
<p>Jordi Sardá, 2014</p>	<p>La economía sumergida en España se sitúa en torno al 24,6% y realiza una distribución de la economía sumergida midiendo la brecha entre provincias. Madrid es la que menor economía sumergida tiene (en torno al 17%) y Extremadura y Andalucía las que más (en torno al 30%).</p>
<p>Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011)</p>	<p>La economía sumergida en España se sitúa en torno al 23,7%. En caso de ser erradicada supondría una recaudación fiscal adicional superior 7% del PIB (cerca de 80.000 millones de euros anuales).</p>
	<p>Cifra la economía sumergida en España en el año 2007 en el 22,6%, frente al 27% de Italia o el 28,6% de Grecia, y muy por encima del 16,3% de</p>



Informe “Doing Business 2007” del Banco Mundial	Alemania, el 15,3% de Francia, el 12,6% de Reino Unido, el 8.8% de EEUU y el 17,4% del promedio de países de la OCDE.
Friedrich Schneider (2013)	La economía sumergida de España alcanza el 18,6% del PIB, lo que supone unos 200.000 millones de euros anuales.

\*Fuente: Elaboración propia a partir de literatura existente.

Por lo que se refiere al fraude fiscal no son muchos los datos existentes.

Cuadro 2. Estudios sobre el fraude fiscal en España

Comisión Europea: el 19-09-2013 presenta un Comunicado de prensa.	España dejó de ingresar en 2011 15.000 millones de euros por el fraude en el IVA.
Estudio sobre el fraude en el IVA elaborado por Consuelo Díaz y Desiderio Romero (1993).	El fraude fiscal en el IVA para el período 1986 a 1991, se encuentra entre el 22 y el 25%, con una media de fraude del período del 24,013%.

\*Fuente: elaboración propia partir de la literatura existente.

#### 4- PARAISOS FISCALES

Cuando hablamos del fraude fiscal nos viene a la cabeza la palabra “paraísos fiscales”, que son los países que hacen que un Estado obtenga menos beneficio. El hecho de que algunos países como España, tengan una carga fiscal bastante elevada, provoca que muchas empresas se constituyan en otros países. Soluciones mal vistas por la sociedad pero que pueden ser totalmente legales.

Un paraíso fiscal es un territorio o Estado que se caracteriza por su hospitalidad con los agentes económicos no residentes, proporcionándoles una baja tributación y cobijo legal, con el principal objetivo de atraer riqueza para garantizar el sostenimiento y auge de la economía local, independientemente de los perjuicios para resto de territorios, y para la sociedad en general, que pueda ocasionar dicha hospitalidad.

#### 4.1- CARACTERISTICAS DE LOS PARAISOS FISCALES

Existen algunas características de los paraísos fiscales, que aunque no tienen por qué estar todas presentes en un territorio para que sea considerado de baja tributación, suelen ser importantes para identificar estos territorios:

- Para los residentes del país propiamente dicho existe un sistema fiscal según el cual están obligados a pagar impuestos como cualquier otro lugar. A la vez, se puede encontrar otro sistema fiscal que regula la tributación de los capitales extranjeros, de tal forma que pueden gozar de exenciones parciales o totales, que reducen sus impuestos.
- Opacidad de la información; en estos territorios existen leyes destinadas a frenar la obtención de información de los registros públicos, protegiendo de esta manera la identidad de propietarios y accionistas de empresas. Además, la ley mantiene el denominado secreto bancario, impidiendo su levantamiento y permitiendo la existencia de cuentas anónimas o de transacciones financieras sin control, a no ser que existan evidencias de delito graves de terrorismo o el narcotráfico.
- En los paraísos fiscales existen numerosas formas de minimizar el pago de impuestos que están amparadas por la ley, como; los cambios de residencia, las sociedades conductoras<sup>1</sup>, la creación de holdings<sup>2</sup>, testaferros<sup>3</sup>, entre otras.
- Son Estados que tienen capacidad de autogobierno lo cual les permite determinar su propia regulación en materia fiscal y económica.

<sup>1</sup> Se trata de sociedades que sirven de enlace o puente para llevar el beneficio generado en territorios de alta tributación a territorios de baja tributación.

<sup>2</sup> Es una sociedad cuya principal o única función es la de tener o administrar la propiedad de otras sociedades o compañías.

<sup>3</sup> Se trata de una persona que presta de forma legal nombre e identidad, firma, o bien su personalidad física o jurídica, con el objeto de cubrir ante determinadas situaciones a la persona que representa.

Esta característica facilita su oposición a firmar tratados de intercambio de información.

- En la gran mayoría de estos lugares es muy sencillo crear una sociedad o una cuenta bancaria.
- Libertad a los capitales procedentes de otros paraísos fiscales, no existen normas que regulen los movimientos de capitales que tengan su punto de partida o su destino en un paraíso fiscal.
- Infraestructuras que facilitan el uso del territorio, existe una red de comunicaciones y una infraestructura bancaria, jurídica, contable y fiscal, que hacen posible que las personas estén asesoradas para lograr un máximo beneficio del paraíso fiscal. A ello se une en algunos casos la existencia de infraestructuras turísticas y de transporte que también sirven como reclamo para los inversores
- Estabilidad política y monetaria; estos territorios poseen una divisa fuerte que les garantiza las transacciones que se realizan y de una estabilidad política que favorece a que los inversores se decidan por dicho territorio.

De la misma manera que no todos los paraísos fiscales tienen porque aglutinar todas estas características, no todos están dirigidos a los mismos agentes económicos. Teniendo en cuenta que la legislación de los paraísos fiscales está orientada a facilitar la llegada de capitales extranjeros, los legisladores ofrecen diferentes facilidades a la hora de tributar. En algunos casos son más permisivas si hablamos de personas físicas, destacando las que posean grandes patrimonios, mientras que otras prefieren los capitales de las personas jurídicas, principalmente multinacionales. Esto es algo que puede ser considerado como una característica esencial a la hora de conocer estos territorios.

Figura 1: Mapa de los Paraísos Fiscales 2016

## EL MAPA DE LOS PARAÍOS FISCALES



Fuente: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)

## 4.2- ELUSIÓN FISCAL, EVASIÓN FISCAL Y BLANQUEO DE CAPITALS

Ahora bien, conocidas las principales peculiaridades que pueden tener los territorios de baja tributación, podemos avanzar un poco más analizando la finalidad de los agentes económicos en relacionarse con un paraíso fiscal.

El uso de los paraísos fiscales está directamente ligado con los impuestos, de tal manera que nos encontramos con dos términos como son la elusión fiscal y la evasión fiscal relacionada con el blanqueo de capitales.

La elusión fiscal hace referencia a la práctica llevada a cabo por las empresas, mediante la cual, eligen los territorios donde pagan menos impuestos con el objetivo de reducir la carga total a la que está sometida la organización. Esta práctica es legal, y pueden usarse para ello países con la consideración de paraísos fiscales, u otros países que les aporten una pequeña bajada de impuestos aunque no sean considerados paraísos fiscales.

La evasión fiscal es una práctica ilegal que consiste en ocultar o no registrar los beneficios para evitar pagar los impuestos que los gravan. En esta práctica los paraísos

fiscales tienen una especial importancia, y suele estar relacionada con actividades ilegales.

La elusión y la evasión fiscal son la finalidad para la que se usan los paraísos fiscales. Esto se debe, entre otras cosas, a la facilidad para hacer aparecer y desaparecer capitales mediante dichos territorios, debido a la poca o nula transparencia de los mismos.

Estos términos nos llevan a hablar del blanqueo de capitales, un sistema mediante el cual se busca hacer legal el dinero procedente de actividades ilegales, es decir, está estrechamente relacionado con la evasión fiscal, ya que los beneficios proceden de actividades ilegales. En raros casos tiene que ver con la elusión fiscal pues en esta, los beneficios proceden de actividades legales y reconocidas que buscan tributar lo menos posible.

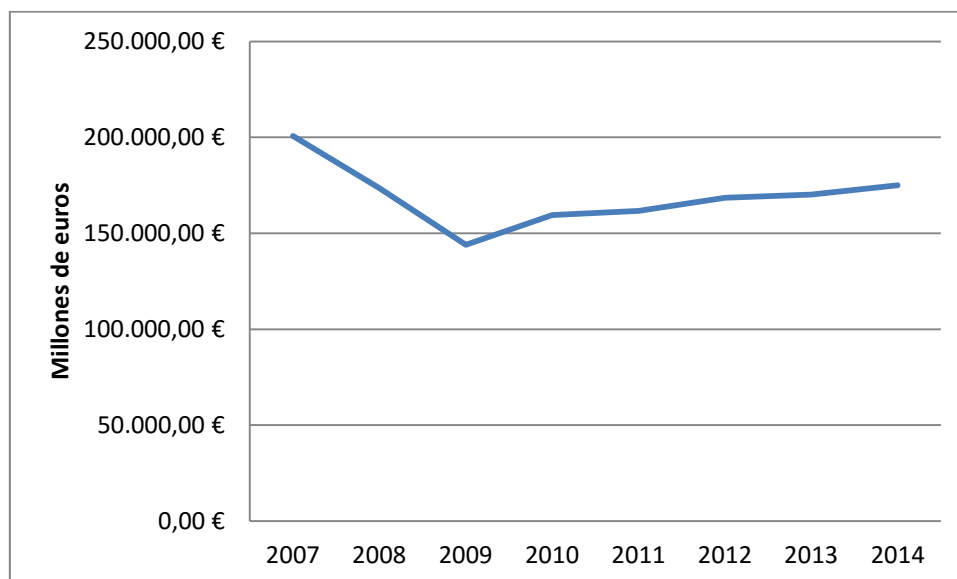
## **5- LA CRISIS ECONÓMICA Y EL FRAUDE FISCAL**

Por último, no podemos omitir en este trabajo un estudio sobre la relación que existe en España entre la crisis económica y el fraude fiscal.

Es fundamental realizar este análisis ya que es importante la evolución de los ingresos tributarios, puesto que uno de los graves problemas económicos que atraviesa España es el desequilibrio entre ingresos y gasto público; es decir el déficit público. Este desequilibrio lleva siendo muy grave desde 2009, dando lugar a una crisis fiscal que amenaza la sostenibilidad de muchos avances sociales y el bienestar de millones de españoles.

Por lo tanto, en primer lugar observamos la evolución de los ingresos tributarios de los últimos años, para saber cómo se han visto afectados por la crisis económica.

Gráfico 4. Evolución de los ingresos tributarios (2007-2014)

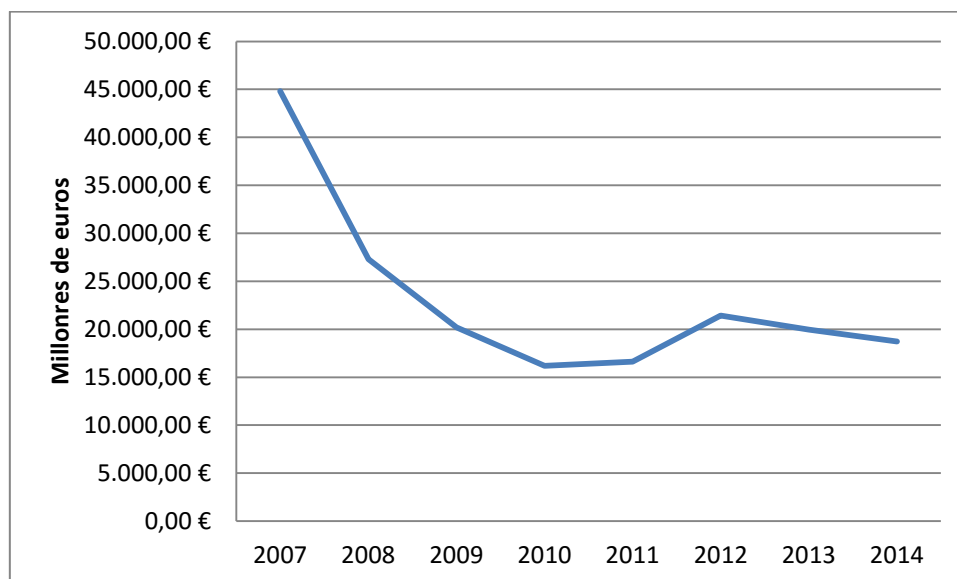


\*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de recaudación de la Agencia Tributaria.

Entre los años 2007 y 2009 los ingresos tributarios se han visto reducidos en aproximadamente 50.000 millones de euros, un 25% de la recaudación fiscal. En 2010 parece que se recuperan un poco, pero en 2012 al 2014 vemos un leve ascenso (pasa de 168567 a 174987 millones de euros respectivamente) y ello se debe a las subidas de tipos impositivos y a las nuevas leyes contra fraude fiscal, las cuales veremos en profundidad en el siguiente capítulo.

El principal motivo de este descenso en la recaudación tributaria del año 2007 al 2009 (según se muestra en los informes anuales de recaudación de la Agencia Tributaria) lo constituye la caída de recaudación por Impuesto sobre Sociedades, que entre 2007 y 2010 ha visto reducida su recaudación en casi 29.000 millones de euros, siendo de 44823 millones de euros en 2007 y de 16198 millones de euros en 2010.

Gráfico 5 Ingresos por Impuesto sobre Sociedades.

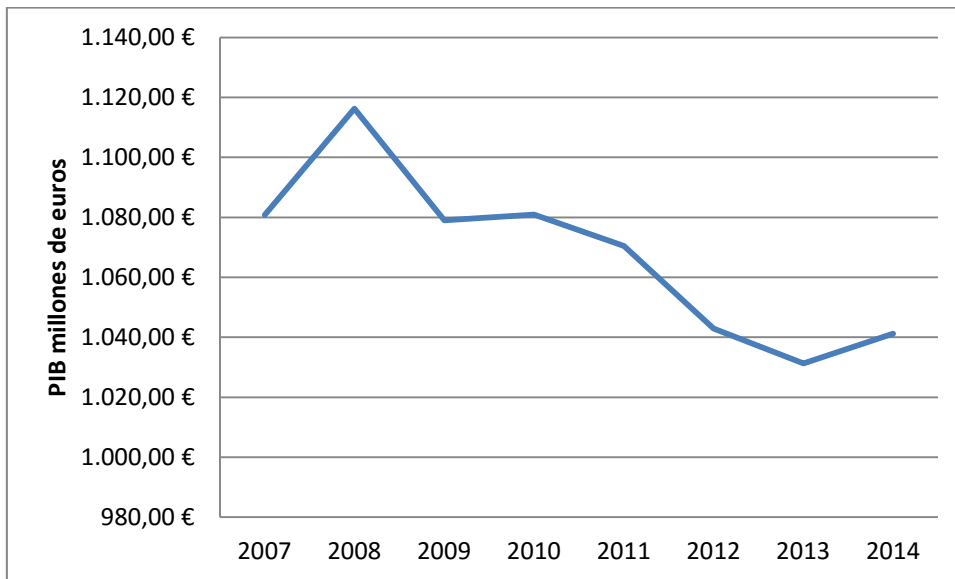


\*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de recaudación de la Agencia Tributaria

Es llamativo el hecho de que un impuesto directo, en teoría más fácil de controlar, sea el principal responsable de la caída drástica de la recaudación estatal. Además conviene destacar que la recaudación del IS es más reducido en la práctica que en la teoría, ya que varios estudios, entre ellos los realizados por el Sindicato de Técnicos de Hacienda para distintos años, sitúan el tipo real del IS entre el 10% y el 15% debido deducciones y de la posibilidad de compensar las pérdidas de ejercicios anteriores.

Por otra parte, podemos observar que en el año 2012 se ve una ligera subida de la recaudación por el impuesto del IS, lo cual, se debe, entre otras causas, a la reforma fiscal del mismo año. Sin embargo, vemos que no tuvo existo por mucho tiempo, ya que al año siguiente vuelve a descender.

Gráfico 6. Evolución del PIB en España



\*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional De Estadística (INE).

Entre el año 2007 y 2010 observamos una disminución en la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades que no se corresponde con la evolución del PIB, y que la Organización de Inspectores de Hacienda considera que se debe a que la crisis ha hecho que se deje de declarar una parte importante de los ingresos, porque se han trasladado actividades económicas a la economía sumergida.

Por todo ello vemos una clara interconexión entre la crisis económica y el fraude fiscal, este último hace empeorar, todavía más los devastadores efectos de la crisis que afecta nuestro país.

En opinión de los Inspectores de Hacienda, el origen de la crisis fue la restricción del crédito originado por la crisis financiera internacional, a partir de mediados de 2007, cuyos efectos no comienzan a notarse hasta 2008. Por tanto, en origen nos encontramos ante una crisis financiera que se trasladó a la economía real por la vía de una restricción en la financiación (se cierra el grifo del crédito), la cual provocó una grave crisis inmobiliaria, ya que un porcentaje muy elevado de los créditos concedidos a las empresas iban destinados a inmobiliarias y constructoras.

El segundo detonante de la crisis se manifestó mediante una caída del PIB, en términos parecidos a otros países, pero que tuvo como efecto una mayor destrucción de. El ajuste



se centró en la construcción, que empleaba mucha mano de obra y el excedente de mano de obra de la construcción no se pudo recolocar en otros sectores.

El tercer detonante de la crisis aparece mediante una grave crisis fiscal, como consecuencia de:

1. Un aumento los gastos, debido sobre todo al aumento del gasto por prestaciones y subsidios de desempleo.
2. Una disminución de los ingresos públicos ligados al sector inmobiliario (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Construcciones, Instalaciones y obras, licencias, Impuesto de Actos Jurídicos Documentados).
3. Una caída en el impuesto de Sociedades y en el Impuesto sobre el Valor Añadido

El resultado de toda esta situación ha sido el empeoramiento de la situación fiscal de las Administraciones Públicas. Se pasó de un superávit del 2% a un déficit del 10,2% en dos años.

En 2010 se redujo el déficit a un 9,7%. En el año 2011, se avanzó muy poco en la reducción del déficit terminando el año con un déficit público de alrededor del 8,51% del PIB, 2012 el déficit sólo se consiguió reducir hasta el 7,1% del PIB, en 2013 se pudo reducir hasta 6,9%, 2014 a 5,9% y finalmente el año pasado terminó el año en un déficit del 5,08% del PIB.

Como consecuencia de ello nos encontramos con una destrucción masiva de empleo, que a su vez origina una reducción en la recaudación por IRPF y cotizaciones sociales. Ante esta situación, El aumento de la economía sumergida evita una explosión social que tendría lugar si las cifras de desempleo coincidieran con la realidad.

Otra causa relevante de a caída de los ingresos fiscales es el aumento del fraude fiscal. Este aumento del fraude tiene mucho que ver, en opinión de los Inspectores de Hacienda, con dos factores :

- La reducción de medios de control y
- La caída de la conciencia fiscal de los españoles

El Sindicato Técnico de Hacienda ve una clara disminución de los medios, presupuestarios, humanos y materiales en la lucha contra el fraude fiscal, destacan además que las medidas adoptadas son claramente insuficientes. Por lo tanto, una idea que debe quedar clara es que la salida de la crisis económica pasa por la reducción drástica del fraude fiscal. Desde el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA afirman que es perfectamente posible aumentar los ingresos reduciendo el fraude fiscal, sin tener que subir los impuestos ni exigir nuevos sacrificios a los ciudadanos.



## ***CAPÍTULO II***

### **MEDIDAS PARA COMBATIR EL FRAUDE FISCAL**



“Hay que reformar las reformas,  
porque nunca sale bien a la primera”

José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE

## **1 - LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN ESPAÑA**

En este capítulo estudiaremos las medidas que, desde los poderes públicos, se pueden poner en práctica para reducir el fraude fiscal.

Empezaremos haciendo un repaso las últimas medidas que ha adoptado el Gobierno de España en esta materia. A continuación analizaremos las principales medidas puestas en práctica en otros países de la Unión Europea, para terminar con un estudio de las propuestas y recomendaciones que deberían aplicarse en nuestro país para reducir al mínimo posible este fenómeno tan nocivo.

### **1.1- LAS PRINCIPALES NORMAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA**

A la hora de hablar de las leyes contra el fraude fiscal distinguimos entre las normas que sancionan el fraude fiscal en vía administrativa y las normas que lo sancionan por la vía penal.

En vía administrativa debemos hacer referencia a la derogada Ley 230/1963 de 28 de diciembre, General Tributaria que estuvo en vigor desde 1964 hasta el 1 de julio de 2004, fecha en la que entra en vigor la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

Sin embargo, en la vía penal encontramos más normas contra el fraude fiscal. De estas hablaremos en el siguiente capítulo.

### **LAS ÚLTIMAS LEYES CONTRA EL FRAUDE FISCAL**

En el año 2012 se aprobaron dos importantes leyes que recogen profundas medidas a adoptar en la lucha contra el fraude fiscal.

La primera de ellas es la Ley 7/2012 conocida como la “Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal” y la segunda es la Ley Orgánica 7/2012 que introduce una modificación en el Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública.

En lo que se refiere a la Ley 7/2012 podemos destacar que se trata de una Ley que contiene una serie de medidas dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Esta Ley se caracteriza porque es adoptada en una situación de plena crisis económica. La misma resalta esta circunstancia en la exposición de motivos señalando que *“la realidad social y económica en un escenario de crisis y de austeridad presupuestaria hace del fraude fiscal hoy, si cabe, una figura más reprochable que nunca. A su vez, la evolución de los comportamientos fraudulentos y la experiencia acumulada en la aplicación de la normativa tributaria, tras la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permiten una reforma con perspectiva suficiente como para colocar a nuestro sistema legal a la vanguardia de la lucha contra el fraude”*.

Es lógico pensar que en un contexto de crisis económica debe ser mayor la lucha contra el fraude fiscal en búsqueda de la justicia, igualdad, progresividad y proporcionalidad del sistema tributario que permita contribuir a una redistribución equitativa de la renta, de modo que no sean siempre los mismos quienes terminen pagando el coste de la crisis.

A continuación pasamos a analizar las principales modificaciones introducidas por la citada Ley 7/2012.

#### 1. Modificaciones en materia de sucesión en la deuda tributaria.

Se modifica el artículo 40 de la Ley 58/2003 de 17 diciembre, General Tributaria (en adelante LGT).

Con esta modificación se pretende detener determinadas prácticas que consisten en repartir el patrimonio de una sociedad, una vez nacida la deuda, a sus socios mediante operaciones de aparente liquidación.

Así, los socios de una entidad disuelta y liquidada responderán no sólo por su cuota de participación sino también por las percepciones recibidas de la empresa durante los 2 años anteriores a la liquidación.

## 2. Modificaciones en materia de responsabilidad tributaria.

Se introduce un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria, para facilitar la acción el cobro de la deuda contra los administradores de aquellas empresas que, carentes de patrimonio pero con actividad económica regular, presentan de manera recurrente y sistemática autoliquidaciones sin ingreso por determinados conceptos tributarios con ánimo defraudatorio.

## 3. Modificaciones en materia de aplazamientos y fraccionamientos

Se modifica el artículo 65.2 LGT, de manera que, en caso de concurso de acreedores, las solicitudes de aplazamiento de deudas contra la masa deberán ser inadmitidas.

Esta cuestión permite corregir el efecto que la Ley Concursal tiene en la Tributaria. De acuerdo con la Ley Concursal los créditos contra la masa deben pagarse a su vencimiento por orden de fechas. Las empresas concursadas pedían aplazamiento a sabiendas de que iba a ser denegado porque con la denegación se tenía que conceder nuevo plazo de ingreso, obteniendo así un aplazamiento tácito. Con la nueva regulación estas solicitudes de aplazamiento serán directamente inadmitidas y se tendrán por no presentadas.

## 4. Nueva obligación de información sobre bienes y derechos en el extranjero.

Como novedad, los obligados tributarios deberán informar a la administración tributaria sobre cuentas bancarias, efectos, valores o inmuebles situados en el extranjero (Modelo 720).

## 6. Otras medidas de la Ley 7/2012.

Además de las expuestas, se adoptan otras medidas entre las que cabe hacer referencia a las siguientes:

- Límite de 2.500 euros a los pagos en efectivo cuando una de las partes sea empresario.
- Inversión del sujeto pasivo en el IVA en caso de concurso de acreedores.
- Integración de ganancias patrimoniales no justificadas en la Base Liquidable del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades correspondiente al período más antiguo no prescrito.

Sin duda, otra de las grandes medidas en la lucha contra el fraude en los últimos años ha sido la modificación del Código Penal en lo que se refiere a los delitos contra la Hacienda Pública.

La Ley Orgánica 7/2012, de 27 de Diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de Noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, tiene los siguientes objetivos:

- Responder al fraude de especial gravedad elevando la pena de prisión hasta un máximo de seis años, lo que a su vez determina que el plazo de prescripción se eleve a diez años.
- Posibilitar la persecución de los grupos organizados de fraude fiscal facilitando la denuncia inmediata una vez alcanzada la cantidad mínima de defraudación.
- Evitar la paralización del procedimiento administrativo por el proceso penal, aumentando así las posibilidades de cobro de la deuda tributaria impagada.
- Evitar la denuncia ante los juzgados de aquellos obligados tributarios que de forma completa y voluntaria hayan regularizado su situación tributaria.
- Se introducen mecanismos para rebajar la pena a aquellos imputados que una vez iniciado el proceso penal satisfagan la deuda tributaria o colaboren en la investigación judicial.

Una de las novedades que afecta a la conducta es que *“La mera presentación de declaraciones o autoliquidaciones no excluye la defraudación, cuando ésta se acredite por otros hechos”*, es decir, que el hecho de presentar declaraciones o autoliquidaciones no libera de la responsabilidad penal, siempre que la defraudación pueda ser acreditada por otros hechos. Antes de la entrada en vigor de esta modificación era una práctica habitual presentar declaraciones o autoliquidaciones reconociendo elevadas cantidades a ingresar pero sin efectuar ingreso alguno, con el único propósito de eludir la responsabilidad penal.

Como otra novedad se introduce una circunstancia que libra de la responsabilidad penal al señalar *“(…) salvo que hubiere regularizado su situación tributaria en los términos del apartado cuarto (…)”*. En este sentido, *se considerará regularizada la situación tributaria cuando el obligado tributario haya reconocido y pagado la deuda tributaria antes de que se le notifique el inicio de actuaciones.*

Esta circunstancia eximente exige la concurrencia simultánea de dos requisitos fundamentales:

- El completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria. Es decir, no será suficiente con un reconocimiento y pago parcial.
- Que dicho reconocimiento y pago tenga lugar antes de la notificación del inicio de actuaciones de comprobación e investigación por parte de la A.E.A.T.

En cuanto a la determinación de la cuota defraudada, es importante destacar que ésta no debe ser considerada en términos absolutos sino que se entenderá que se refiere a cada periodo de liquidación o el año natural. Así por ejemplo, si un contribuyente defrauda 80.000 euros en concepto de I.R.P.F. en el año 2013, otros 40.000 euros en el año 2014 Y 60.000 euros en el año 2015, no estaría cometiendo un delito fiscal, ya que para cada periodo de liquidación la cuota defraudada no excede de 120.000 euros.

Ahora bien, si esas mismas cantidades defraudadas por una organización criminal o por personas que actúen bajo la apariencia de una actividad económica sin desarrollarla de forma real, sí se entenderá cometido el delito y por tanto será perseguida desde el



momento en que se alcance la cantidad de 120.000 euros en su conjunto, sin atender a la cantidad que fuera imputable a cada periodo. En el ejemplo planteado, sería perseguida a partir del año 2014 (80.000 + 40.000 = 120.000).

Finalmente, otra de las modificaciones en materia penal es la que se refiere al nuevo tipo agravado, regulado en el artículo 30.5.bis CP, de tal manera que el delito contra la Hacienda Pública será castigado con la pena de prisión de dos a seis años y multa del doble al séxtuplo de la cuota defraudada cuando la defraudación se cometiera concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que la cuantía de la cuota defraudada exceda de seiscientos mil euros.
- b) Que la defraudación se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal.
- c) Que la utilización de personas físicas o jurídicas dificulte la determinación de la identidad del obligado tributario o del responsable del delito o la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado tributario o responsable del delito.

## **1.2- PROPUESTAS DE MEJORA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL**

Antes de estudiar con detalle las distintas medidas que pueden adoptarse para avanzar en la lucha contra el fraude fiscal, parece conveniente ver qué es lo que están haciendo los países de nuestro entorno. En particular, nos fijaremos en Alemania y Francia, dos de las economías más avanzadas de Europa.

### **LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ALEMANIA**

En primer lugar debemos resaltar una característica básica del sistema tributario alemán, como es la distinción que hace entre los conceptos de “elusión fiscal” y “fraude fiscal”. De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza Tributaria alemana, el fraude fiscal implica falsedad u ocultación de datos a la Administración. Sin embargo, la elusión fiscal consiste en desarrollar estrategias legales que buscan minimizar los impuestos

pagados, por ejemplo mediante la constitución de sociedades para desgravar gastos o aprovecharse de tipos de gravamen más reducidos.

Pues bien, la característica distintiva es que estas estrategias de elusión fiscal sí son legales en Alemania.

Esta elusión fiscal es lo que en España algunos autores denominan planificación fiscal, que tiene por objeto estudiar el sistema tributario y adoptar las decisiones que soporten menor carga fiscal, es decir aprovechar al máximo las deducciones fiscales.

Cabe mencionar que aunque la planificación fiscal puede ser legal, no ocurre lo mismo con la simulación y el fraude de Ley, que son perseguidos por la Agencia Tributaria y en caso de detección se eliminan las ventajas fiscales obtenidas.

La segunda característica del sistema tributario alemán, mucho más importante, es la fuerte conexión entre el proceso penal y el procedimiento tributario.

En el caso de Alemania, a diferencia de España, el proceso penal tiene 3 objetivos:

1. Perseguir el delito o la infracción presuntamente cometidos.
2. Determinar y liquidar la obligación tributaria.
3. Descubrir hechos imposables no conocidos.

Esto se traduce en un mayor rigor y mayores poderes de la autoridad fiscal para la investigación de las conductas fraudulentas.

Para entender mejor este hecho, pasamos a describir brevemente el mecanismo de aplicación de los tributos en Alemania.

Los impuestos son recaudados mediante un sistema de declaraciones y autoliquidaciones semejante al sistema español. Así, los contribuyentes deben declarar y liquidar, comunicando a la Administración Tributaria la cuantía de impuestos a pagar, presumiéndose esta autoliquidación correcta mientras la Administración Tributaria no diga lo contrario.

Además de la obligación de presentar autoliquidaciones, los contribuyentes están sujetos al cumplimiento de determinadas obligaciones contables.

Ahora bien, este sistema de autoliquidación conlleva graves peligros, ya que inicialmente nada impide al contribuyente elaborar sus autoliquidaciones con datos falsos. Por lo tanto, junto al sistema de autoliquidación se hace necesario articular un sistema de control que garantice el cumplimiento de las normas tributarias por todos.

Hasta aquí todo parece indicar que el sistema es parecido al español. Sin embargo es en la fase de comprobación donde aparecen las diferencias. En el caso de Alemania se da mayor importancia al proceso penal y se refuerza los poderes de la Administración Tributaria, para conseguir una comprobación más eficaz.

Así, existen dos vías de comprobación, la Inspección tributaria y la Investigación tributaria.

La Inspección tributaria es una comprobación más resumida que tiene por objeto analizar los documentos en los que se basa la declaración. Esta inspección es anunciada al contribuyente con la antelación suficiente y en la misma la Administración se le requiere para que aclare o justifique los datos consignados en la declaración o aporte documentos o pruebas de los mismos.

Por su parte, la Investigación tributaria es una comprobación más profunda. Cuando la Administración tiene una sospecha de un posible comportamiento fraudulento inicia un procedimiento de Investigación tributaria, que se realiza como un procedimiento de investigación criminal. Esta investigación criminal reúne las características del proceso penal y del proceso tributario administrativo para la liquidación del tributo y tiene por objeto no sólo determinar la responsabilidad penal, sino también exigir correctamente la obligación tributaria y descubrir los hechos imposables ocultados a la Administración..

En la investigación tributaria, la Administración Tributaria puede utilizar todos los medios de investigación para esclarecer los hechos igual que los que se pueden utilizar

en la investigación de cualquier otro delito, tales como registros domiciliarios, seguimientos, vigilancias, escuchas telefónicas, etc.

Las penas por estos comportamientos fraudulentos consisten en multa y prisión de hasta 5 años, aunque en los casos especialmente graves la pena es de 6 meses a 10 años de prisión.

Al contrario de lo que sucede en Alemania, en España la única comprobación que se hace es la primera, una comprobación breve sobre los documentos que han servido de base para la declaración. En la teoría está prevista la posibilidad de que, si la Agencia Tributaria observa algún indicio de delito, se eleve el expediente al Ministerio Fiscal y si, a su vez, si éste aprecia indicios de delito, formule la correspondiente denuncia. En caso de pasar a juicio la comprobación, los hechos serán investigados por el Cuerpo Nacional de Policía o por la Guardia Civil.

Ello plantea dos problemas. El primero es que hay mucha burocracia que obstaculiza la investigación. Desde que el inspector de hacienda observa algún indicio de fraude hasta que se inicia la investigación judicial se han tenido que superar demasiadas barreras burocráticas, demasiado tiempo que es aprovechado por los defraudadores para hacer desaparecer patrimonios e incluso desaparecer ellos mismos.

El segundo problema es que, aunque la investigación judicial llegase a tiempo, la escasa preparación técnica en materia fiscal de los investigadores de la Policía y de la Guardia Civil hace que los casos complejos de fraude queden impunes.

Los casos más complejos de fraude, que implican volúmenes enormes de dinero no declarado al fisco, suelen contar con una estructura empresarial llena de abogados y asesores fiscales, especialistas en ingeniería fiscal. Tienen un inmenso conocimiento de los tributos y de las demás leyes tributarias y fiscales. Estas modalidades de fraude fiscal, al igual que se hace en Alemania, deberían ser investigadas por los Inspectores y Técnicos de Hacienda que son quienes tienen la preparación técnica y profesional para ello.

## LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN FRANCIA

El Gobierno francés ha dado gran importancia a la lucha contra el fraude fiscal, tras sufrir grandes pérdidas de ingresos tributarios del Estado. La lucha contra el fraude en Francia es llevada a cabo por la Dirección General de los Impuestos, por medio de un sistema de denuncias. En aplicación del Código General de Impuestos la Administración fiscal denuncia la evasión fraudulenta.

Sin embargo, esta persecución del fraude basada en un sistema de denuncias es criticada porque tales denuncias sólo representan apenas la décima parte de los expedientes de fraude iniciados, es decir, se utilizan las denuncias de manera improcedente con fines intimidatorios.

Por ello, para equilibrar este enorme poder de la Administración Tributaria francesa, el Libro de Procedimientos Fiscales subordina la presentación de la denuncia a la conformidad de la Comisión de infracciones fiscales. Esta Comisión, integrada por miembros del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, analiza las observaciones escritas presentadas por la Administración y por el contribuyente presunto infractor. Dicha Comisión manifiesta su criterio e influye en el destino del expediente de modo que, si el criterio es favorable la Administración puede denunciar, pero si es negativo no da comienzo la persecución. Aproximadamente entre el 90 y el 95% de los casos suelen acabar en denuncia y persecución y entre el 5 y el 10% denegado por la Comisión.

A pesar de ello, en los últimos años las autoridades francesas han confirmado que este proceso de lucha contra el fraude fiscal se vuelve insuficiente para acabar con desarrollo tan acelerado del mismo. Por ello, se adoptó en el año 2007 la “*loi de finances rectificative*”, con la finalidad de dotar a la administración fiscal de los medios necesarios y reforzar el poder de los funcionarios, que les permita actuar con rapidez frente a un comportamiento fraudulento, como el caso de una actividad oculta o la emisión de facturas falsas .

Como consecuencia de esta situación se crea un procedimiento de control que permita detectar el fraude flagrante, es decir, de un fraude obvio, e imponer una multa específica por el fraude detectado.

La flagrancia fiscal (cuando el fraude es obvio) permite a los funcionarios personarse en el lugar para efectuar inspecciones oculares y, en su caso, adoptar medidas cautelares y embargos preventivos, aplicando una multa de entre 5.000 y 20.000 euros en función de la cifra de negocio del contribuyente. Este sistema es conocido como “*procés verbal de flagrance fiscale*”

Aun y así, el procedimiento de flagrancia fiscal no priva a la Administración de efectuar, en su caso, una comprobación posterior con más detalle examinando la contabilidad y demás documentación mercantil del contribuyente.

Otra de las características del sistema tributario francés es el denominado derecho de investigación. El derecho de investigación tiene como principal finalidad poder controlar las operaciones empresariales, principalmente las relativas a la facturación. Este derecho de investigación se concreta en un procedimiento que permite los agentes de la Hacienda Pública intervenir de manera espontánea, sin previo aviso, en las empresas y acceder a las mismas para controlar su actividad. Además del control de actividad, los agentes pueden solicitar la exhibición de facturas, contabilidad, registros y otros documentos profesionales relativos a la actividad de la empresa.

El derecho de investigación se realiza de manera espontánea, entre las 08:00 y las 20:00 horas, en los locales de la actividad, así como en los medios de transporte en lo que se refiere a su cargamento. La investigación se inicia con la entrega de un documento denominado “*avis d’enquête*” y termina con otro documento denominado “*procés-verbal*”, formalizado dentro de los 30 días siguientes a la última intervención. Los investigadores recogen en el “*procés verbal*” los incumplimientos observados e imponen las sanciones correspondientes.

En resumen, podemos observar que las medidas llevadas a cabo en los últimos años, tanto en Francia como en Alemania, tienen una característica en común, de la cual carece el sistema tributario español.

Esta característica es el aumento de personal investigador y el refuerzo de sus conocimientos, facultades y poderes de investigación. En España los funcionarios de la

Agencia Tributaria (mucho más escasos en número que en Alemania y Francia), tienen la consideración de agentes de la autoridad pero en la práctica no es real debido a los enormes obstáculos burocráticos y administrativos.

### **1.3- PROPUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA**

Una vez visto como se mueven los países de nuestro entorno en la lucha contra el fraude fiscal, pasaremos al estudio de las propuestas para el caso español.

En primer lugar hay que tener en cuenta el punto de partida y las especialidades de nuestro país. Cabe recordar que en España nos encontramos en un escenario de crisis económica. Hasta ahora casi todas las medidas adoptadas por los distintos Gobiernos para acabar con esta crisis económica han ido por la vía del gasto, esto es, han buscado una reducción del gasto público. Sin embargo la reducción del gasto público tiene efectos negativos sobre la economía.

En España nos encontramos con una crisis de ingresos y el Gobierno de España debería imponer todas aquellas medidas que hagan que se produzca este aumento de los ingresos tributarios.

A continuación analizamos las principales medidas que se deberían adoptar en España para acabar con el fraude fiscal:

Las medidas que a continuación exponemos han sido recogidas en distintos informes presentados por el sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA a lo largo de los últimos años.

#### **1- Aumento del personal y los recursos de la Agencia Tributaria**

En España se destinan menos recursos por habitante a la lucha contra el fraude fiscal que en el resto de países de la UE.

La Administración Tributaria española es una de las que menos personal por habitante tiene pero además cabe mencionar que, aproximadamente por cada euro invertido en la AEAT, el Estado obtiene 7 euros, con lo que no se puede justificar que no se lleve a cabo el aumento de la plantilla y los recursos de la AEAT para conseguir mejorar los resultados en la lucha contra el fraude. Por este motivo, la imagen que existe entre la ciudadanía es que en España políticamente no interesa la reducción del fraude fiscal.

Por todo lo expuesto la primera gran propuesta para la mejora de la lucha contra el fraude fiscal es aumentar los recursos y el personal de la Agencia Tributaria destinado a este fin, al menos hasta llegar a los niveles de la media de la UE, aunque si tenemos en cuenta que en España la tasa de fraude es mucho más elevada que en otros países, también los recursos para su reducción deberían ser bastante mayores. Esta línea de mejora ha sido reiteradamente defendida y reclamada tanto por el Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA), como por la Organización de Inspectores de Hacienda.

## 2- Creación de la Oficina Nacional Antifraude (ONAF) en la AEAT.

La ONAF llevaría a cabo todos los temas de investigación del fraude fiscal organizado, contrabando y blanqueo de capitales y sería la encargada del auxilio judicial. Dependiendo del funcionamiento de la Oficina Nacional Antifraude se crearía un sistema de inteligencia fiscal y una policía fiscal.

En España, la lucha administrativa contra el fraude fiscal organizado y contra el blanqueo de capitales implica a distintos órganos:

- El SEPBLAC, dependiente del Banco de España, desarrolla la inteligencia financiera.
- La AEAT, a través de los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales.
- Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que desarrollan investigaciones propias, o a partir de la información recibida del SEPBLAC.

Sin embargo, en otros países existe una única unidad administrativa de investigación del fraude organizado más sofisticado. En los últimos años se ha desarrollado una tendencia



internacional a la creación de centros especializados en inteligencia fiscal y financiera que, con excelentes resultados, se encargan de la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales. Así, en el ámbito internacional, ejemplos de estos centros de investigación del fraude son:

- El FIOD EDC en Holanda
- El NIS británico (National Investigation Service del HMC&E británico)
- El FECO-SDOE griego.
- La Criminal Investigation Division del IRS, de EEUU.

Asimismo la ONAF mantendría una colaboración con la Administración de Justicia. Así, se estaría dando una respuesta eficaz al fraude organizado y complejo, combatiéndolo de manera total con todos los poderes del Estado.

A su vez, dentro de la ONAF dependiendo funcionalmente de la misma se crearía un sistema de inteligencia fiscal y la policía fiscal:

- El sistema de inteligencia fiscal tendría por misión detectar la ingeniería fiscal fraudulenta antes de que sea demasiado tarde, permitiendo desarrollar estrategias preventivas.
- La policía fiscal, cuya funcionamiento está siendo muy positiva en otros Estados de la UE. Es otra de las peticiones que desde las organizaciones profesionales de la Agencia Tributaria se viene haciendo desde hace varios años. Aunque esta previsto, nunca ha llegado a crearse esta policía fiscal por falta de acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Hacienda.

Esta especialización de la policía fiscal permitiría perseguir los fraudes tributarios de mayor gravedad con seguimientos, registros, detenciones, escuchas telefónicas, interrogatorios, etc.

### 3- Cambios en la organización y en el modelo de actuación de la AEAT.

Por lo que se refiere al modelo de actuación de la AEAT, éste ha sido criticado por las grandes deficiencias en el seguimiento de los grupos organizados y del fraude sofisticado.

Una prueba de ello es que en el control de las rentas del trabajo la Agencia Tributaria acude a una potente maquinaria informática, de forma que cualquier error que cometan los perceptores de rentas del trabajo es inmediatamente detectado y corregido. Sin embargo, para la comprobación de grandes empresas, que corresponde a las Unidades Regionales de Inspección (URI), los recursos no aumentan.

Normalmente las URI se componen de un Inspector y un Subinspector y, por falta de medios, sólo comprueban dos años en vez de los cuatro que se pueden inspeccionar.

Lo ideal sería que las URI estuvieran integradas por un Inspector y tres Subinspectores y efectuaran muchas más comprobaciones al año.

Los mismo problemas aparecen en el caso de los grandes grupos (aquellos que facturan más de 100 millones de euros) y personas físicas con rentas superiores a un millón de euros, que son inspeccionados por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, DCGC, a través de los Equipos Nacionales de Inspección, los cuales también presentan muchas carencias.

En cuanto a la organización de la Agencia, en un informe reciente, la Organización de Inspectores de Hacienda propone, entre otras medidas, la integración del Catastro en la AEAT, lo que aportaría mayor información sobre inmuebles para la prevención y detección de economía sumergida, blanqueo u ocultación en paraísos fiscales, simplificando, además, las obligaciones de notarios y registradores.

#### 4- Ampliación de algunas facultades legales.

Finalmente como medida para la atajar el fraude fiscal, los profesionales de la Agencia Tributaria solicitan que se amplíe alguna de las facultades legales, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Control sobre las SICAV, que actualmente corresponde a la CNMV.

2. Publicidad de morosos y defraudadores. En particular proponen que cada año se publique una lista de contribuyentes defraudadores, en la que se incluyan todo tipo de contribuyentes, empresarios, artistas, deportistas, políticos y, en general, todos aquellos que defrauden a Hacienda ya sea ocultando rentas o patrimonios o simulando su residencia fiscal en otro país o territorio, o de cualquier otro modo asimismo ilícito.
3. Poder actuar de incógnito, sin identificarse, para obtener información previa.
4. Pago a confidentes. Piden una figura similar a la que se utiliza en el Ministerio del Interior para la Policía y la Guardia Civil.
5. Más competencias en el marco de la lucha contra la corrupción.



# CONCLUSIÓN

En conclusión, ante el panorama expuesto del elevado volumen de fraude fiscal y de economía sumergida existentes en España y que la sociedad española adolece de baja conciencia fiscal, son las Administraciones tributarias y el propio Estado los responsables de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de sus contribuyentes.

Mientras el que defrauda, sea mucho o poco, siga siendo visto como “el listo” está claro que va a ser muy difícil atajar este problema. Por eso, en mi opinión, lo primero que hay que hacer es conseguir que esa imagen cambie, que la sociedad vea el fraude como lo que realmente es, un mal para todos.

La administración Tributaria en este aspecto debería invertir mucho más en educación fiscal, es decir, preparar a la población desde edades tempranas a entender y aceptar la idea de que el pago de impuestos es una obligación ciudadana, la primera y la más básica manera de contribuir a la sociedad, participando en el sufragio del Estado.

Además cabe mencionar que para que se llegue algún día a ganarle la batalla a la tolerancia hacia el fraude al fisco, haría falta que no fuese el fraude la única alternativa para subsistir. Porque ver a una familia con dos hijos a cargo cobrando el SMI, no es de extrañar que trabajen horas limpiando o haciendo cualquier otra tarea de manera “opaca”. Puesto que como la declaren probablemente les dé “a pagar” más que lo que pagan algunos grandes empresarios, para los cuales esa cantidad es insignificante, pero para esta familia es la compra de la semana.

Las propuestas de lucha contra el fraude fiscal se centran principalmente en dos, una la educación cívico tributaria a y la otra el aumento del personal y de los recursos de la Agencia Tributaria. Como ya se ha mencionado con anteriormente, España destina menos recursos por habitante a la lucha contra el fraude fiscal que la mayoría de países de la UE.

El diario El Economista publicó el 7 de abril de 2014 que *“el Gobierno admite que la plantilla de la AEAT está en mínimos históricos, con 26.231 trabajadores actualmente, tras haber sufrido una gran disminución en los últimos años, lo que ha llevado al organismo a una situación más que preocupante”*.

En resumen, podemos decir que el aumento del personal investigador y el refuerzo de sus conocimientos facultades y poderes en la investigación podría ser la clave para acabar con el fraude fiscal como lo están haciendo en Francia, Alemania entre otros. Porque aun teniendo unos de los impuestos más altos de la zona euro España está entre los países que menos recauda. La solución es obvia, seguir el ejemplo.

FIN



## BIBLIOGRAFÍA/ WEBGRAFÍA

- Sardá Pons, J. (2014): "la economía sumergida pasa factura: el avance del fraude en España durante la crisis", GESTHA y Fundación Rovira i Virgili.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria, *Informes Anuales de Recaudación* (2007 a 2015)
- Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011): "Estimación del volumen de economía sumergida en España". *Cuadernos de Información Económica* nº220-221, pp. 81-88.
- GESTHA (2011), "Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida". Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- Grupo de Investigación de la Universidad de Cantabria (2013): "Estudio sobre la economía sumergida". *Resumen Ejecutivo* Nº 3/27 de enero de 2013. Universidad de Cantabria.
- Lagares Calvo, M.J. (1987): "Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal". *Papeles de Economía Española*, nº 30-31/1987.
- Peláez Martos, J.M.; Santolaya Blay, M. (2013): "Comentarios a la lucha contra el fraude fiscal". *Editorial CISS*.
- Diario digital DIARIO EXPANSIÓN [www.expansion.com](http://www.expansion.com)
- Página web oficial de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA [www.aeat.es](http://www.aeat.es)
- Página web oficial del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. <[www.ine.es](http://www.ine.es)

- Página web oficial de la COMISION EUROPEA.  
<epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Diario digital EL MUNDO [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
- Página oficial BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO <http://www.boe.es> Ley  
7/2012-BOE.es
- Diario digital ABC <[www.abc.es](http://www.abc.es) >

