



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

FRAUDES TRIBUTARIOS EN ESPAÑA

Alumno: Antonio Valverde Cobo

Junio, 2020

ÍNDICE

RESUMEN:	3
ABSTRACT:	3
INTRODUCCIÓN:	4
1. FRAUDE FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTOS	5
1.1. EN IRPF	5
1.1.1. Regulación actual.....	5
1.1.2. Cantidades defraudadas	5
1.1.3. Actuales medidas de control antifraude, regulación y organismos	11
1.1.4. Posibles medidas de control a evitar fraudes	13
2.2. IVA	13
2.2.1. Regulación actual.....	13
2.2.2 Cantidades defraudadas.....	16
2.2.3 Posible regulación al objeto de evitar el fraude	17
2.3. IS, SyD, ITPyAJD E IMPUESTOS ESPECIALES	17
3. FRAUDE EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS	18
3.1. Cómo se distribuyen las subvenciones nacionales y ayudas públicas en España.....	18
3.2. Control de las subvenciones en España y posibles medidas a incluir al objeto de evitar la defraudación	23
4. EL DELITO FISCAL	26
4.1. Análisis de la normativa del delito y adecuación a la práctica de la regulación general.....	26
4.2. Posible modificación de la regulación al objeto de evitar la defraudación	30
5. LOS PARAÍDOS FISCALES	33
5.1. Concepto. Territorios más comunes.	33
4.2. Posible modificación de la regulación al objeto de evitar la defraudación	38
6. ÉTICA, PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA DEFRAUDACIÓN	40
6.1. Medidas estructurales para evitar el fraude fiscal:	40
6.2. Medidas para reducir el impacto del gasto en subvenciones en España. Precedentes europeos.	43
6.3. La posible retirada del dinero efectivo en circulación y sus efectos sobre el fraude.....	46
6.4. Ética versus fuga a paraísos fiscales	47
Conclusión:	48
Anexos:	49
Bibliografía:	52

RESUMEN:

El objeto de este trabajo es realizar un análisis sobre el fraude que se produce en materia económica y presupuestaria en España, ya incida o no directamente a los fondos estatales. Se puede considerar un tema de interés debido a que la defraudación ha existido desde que se impusieron los primeros sistemas fiscales con la finalidad de recaudar los ingresos que el Estado precisaba para sostener su gasto público.

Dentro de este proyecto se va a analizar de forma pormenorizada el fraude a cada uno de los tributos más relevantes del sistema fiscal español, así como a diversas subvenciones y ayudas públicas, ya sean suministradas por el Estado con cargo a los fondos estatales o europeos, así como la posible incursión en delito fiscal.

Analizaremos los territorios cuyas condiciones impulsan las fugas con la finalidad de garantizarse un gravamen inferior, y por último debatiremos sobre planificación y posibles estrategias para evitar lo anterior.

ABSTRACT:

The purpose of this work is to carry out an analysis of the fraud that occurs in economic and budgetary matters in Spain, whether or not it directly affects state funds. An issue of interest can be considered because fraud has existed since the first tax systems were imposed in order to collect the income that the State needed to sustain its public spending.

Within this project, fraud will be analyzed in detail for each of the most relevant taxes in the Spanish tax system, as well as for various subsidies and public aids, whether provided by the State from state or European funds, as well as the possible incursion into a tax offense.

We will analyze the territories prone to go in order to ensure a lower tax and finally we will discuss planning and possible strategies to avoid the above.

INTRODUCCIÓN:

En este trabajo vamos a hacer un análisis a fondo de lo que supone uno de los mayores problemas en un Estado de Derecho como es nuestro estado español: el fraude.

Al igual que cualquier otra unidad económica necesita sus ingresos para sobrevivir en el sistema económico, el estado necesita que se le haga llegar una serie de ingresos para el sustento de sus cargas públicas y así poder desarrollar los objetivos que tiene marcados y, en definitiva, el cumplimiento de los fines que constitucionalmente tiene atribuidos.

Sin embargo, hay sujetos obligados al pago de estas cargas que no cumplen su obligación, ya sea parcial o totalmente. a lo largo de este proyecto vamos a analizar causas y consecuencias de estos fraudes, así como quiénes son los sujetos más proclives a ello.

Empezaremos analizando el fraude en cada uno de los impuestos. incidiremos especialmente en materia de IVA e IRPF, que es donde se produce el grueso de la defraudación.

A continuación, veremos cómo se producen estas faltas en materia de ayudas públicas y subvenciones y trataremos de identificar sus causas.

Haremos un breve hincapié en el delito fiscal, para continuar analizando los paraísos fiscales y su regulación, tanto nacional como internacional.

Finalizaremos haciendo unos comentarios sobre la ética y la planificación del fraude a nivel nacional y la regulación actual sobre la materia.

Como es obvio, la base del trabajo es la regulación del sector económico y presupuestario, es decir, básicamente la ley 58/2003, de 17 de diciembre y la ley 47/2003, de 26 de noviembre, así como otras normas que inciden en la materia. esto se entiendo sin perjuicio de complementar la regulación con mi propia opinión personal, haciendo de este estudio un puro análisis objetivo, pero en gran parte subjetivo, por lo que no está exento de opinión contradictoria.

Durante la realización del proyecto se pone de manifiesto la dificultad para obtener cifras en la materia e incluso para obtener afirmaciones concluyentes. Por eso una fuente importante del trabajo es la prensa, sobre todo online. Se ha ordenado lo expresado por las distintas fuentes para conseguir el objetivo del trabajo

1. FRAUDE FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTOS

1.1. EN IRPF

1.1.1. Regulación actual

El objeto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es gravar la renta de las personas físicas que se consideran residentes en territorio español.

El impuesto se regula en la Ley 35/2006 y su Reglamento correspondiente, aprobado por Real Decreto 439/2007.

Para llegar a analizar el fraude con respecto al mismo, podremos dar unas primeras características de este: un impuesto personal, que tiene en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo, y va a considerar en su caso, si el mismo forma parte de una familia numerosa, si es discapacitado, si tiene personas discapacitadas a su cargo, etc. y a su vez es progresivo, lo que nos indica que a mayor base imponible, mayor tipo de gravamen para la renta, y directo, es decir, que el rendimiento y la correspondiente renta gravada que da lugar al impuesto se puede atribuir a una persona en concreto.

1.1.2. Cantidades defraudadas

Probablemente una de las causas de no pagar la totalidad o una parte de la deuda tributaria que surge con la Hacienda Pública con respecto al IRPF es la creencia por la población de que se pagan demasiados impuestos, tal y como revela una reciente encuesta del CIS realizada el 18 de diciembre de 2019.

En concreto, *“el 52,9% de las personas a las que ha preguntado con respecto a la materia el Centro de Innovaciones Tecnológicas, dice ser demasiada la cantidad de impuestos que se pagan en territorio español”* (E. Martínez, 2019) ¹

Tal y como demuestra la encuesta del CIS, de 2009, 11.440 votantes (lo que supone un 81,18% de los votos totales) teme una subida de impuestos con el nuevo Ejecutivo.

“Tan solo el 5,4% de los españoles piensa que paga pocos impuestos. Sin embargo, más del 24% estaría dispuesto a pagar más impuestos si se mejoraran los servicios y prestaciones sociales, y el 7,2% dice que sería mejor pagar menos impuestos, aunque ello supusiera disminuir la cantidad y calidad de los servicios sociales. No obstante, el grueso de la población se sitúa en posiciones intermedias entre las dos posturas.

No en vano, un 5,4% de los encuestados piensa que se pagan poco, no solo con respecto al IRPF, sino con respecto a todos los impuestos, con respecto a las prestaciones sociales que ofrece el Estado español.” (A. Rodríguez De Paz, 2019) ²

Tal y como establece la Ley del Impuesto en su artículo 13, el periodo impositivo del impuesto comprende del 1 de enero al 31 de diciembre, es decir, el año natural coincide con el ejercicio económico.

Otras de las modalidades de fraude es el jugar al despiste con la Hacienda, solicitando un aplazamiento o fraccionamiento de la deuda total por el impuesto. Esto ha sido en los últimos años muy criticado por inspectores de Hacienda y fiscalistas por la cantidad de tiempo que exige el centrarse en este sistema y por considerar que salvo causa de fuerza mayor, no procede en principio causa de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda.

No hay duda de que el régimen de estimación directa de la base imponible es el más exacto de todos los que se disponen en la normativa tributaria, ya que permite estimar esta en base a datos que constan con exactitud en los registros de la administración tributaria y, por tanto, esta puede proceder a una revisión de los registros en caso de indicios de que no se haya estimado debidamente la base imponible por parte del obligado al pago.

Sin embargo, esta misma normativa admite otros regímenes de determinación como es el régimen de estimación objetiva, en el que la base imponible se estima a partir de una serie de índices o módulos que se consideran determinativos de la capacidad contributiva.

Aunque no esté probado, parece que, en esta modalidad dentro del ámbito del Impuesto sobre la Renta, se podría dar una mayor defraudación, o al menos, una no exacta y correcta determinación de la base liquidable final para el pago de la deuda por el correspondiente impuesto.

Parece lógico que tan solo por permitir aplicar dichos índices o módulos no se esté determinando la deuda por el impuesto como es debido y se estén obviando hechos de relevancia para la determinación.

“La Hacienda Pública actuó contra 22.000 moduleros en el ejercicio 2018, a los cuales se les exigió deudas por volumen total de 16 millones de euros, que debieron regularizar adecuadamente.” (Cinco días.elpais.com, 2019) ³

Se pone de manifiesto así una de las formas de fraude a la Administración.

“Según el Departamento de Gestión de la Agencia Tributaria, las irregularidades detectadas alcanzan los 500 millones de euros. A pesar de ello, la cifra no llega al 1% de la recaudación del impuesto, sin perjuicio de la recaudación significativa que supone.

También se destaca que la Agencia Tributaria actuó contra 22.000 modulemos en el ejercicio 2017, realizando liquidaciones complementarias por valor de 16 millones de euros.”

(lainformacion.com, 2018) ⁴

Lógicamente se puede obviar el pago de la deuda final obviando el pago de la deuda que corresponda al rendimiento gravado no incluyendo en la declaración rendimientos del trabajo efectivamente percibidos, pero otra de las formas de no declarar correctamente el impuesto es a través de los gastos deducibles, que para la determinación del rendimiento neto del trabajo, se pueden desgravar de los rendimientos íntegros.

Los rendimientos que se pueden desgravar aparecen indicados en la Ley del impuesto, lo que no permite a la hora de deducir uno u otro gasto discrecionalidad alguna, si bien la misma Ley permite desgravar 2.000 euros de la base liquidable si se acredita que el contribuyente se encontraba en situación de desempleo y se produce un cambio de residencia para acudir a ese puesto de trabajo.

Pues bien, se ha dado el caso de que hay contribuyentes que ‘pactan’ un contrato mensual de alquiler con un propietario para acreditar el cambio de residencia y se desgravan la totalidad de la cuantía.

Por último, para la determinación del rendimiento neto, la Ley del IRPF permite para rendimientos del trabajo inferiores en el ejercicio económico a los 16.825 euros, siempre que no se tengan rentas, que no estén exentas y no sean las demás del trabajo, por encima de 6.500 euros, desgravar del rendimiento íntegro:

- Rendimientos del trabajo iguales o inferiores a 13.115 euros: 5.565 euros anuales.
- Rendimientos del trabajo comprendidos entre 13.115 y 16.825 euros anuales: 5.565 menos el resultado de multiplicar 1,5 por la diferencia entre el rendimiento y 13.115 euros.

Cabe decir que, si en si ya con anterioridad no se ha hecho correctamente la liquidación del impuesto, ya sea omitiendo partidas que aumenten la base o incluyendo

gastos deducibles que no procediesen, la reducción de estas partidas serán un fraude para la Administración, con el consiguiente perjuicio a las arcas públicas.

Otro de los componentes del IRPF para la determinación de la deuda total son los rendimientos del capital inmobiliario. Y dice la ley que serán todos aquellos que deriven del arrendamiento o la constitución o cesión de derechos y facultades de uso o disfrute sobre inmuebles rústicos o urbanos

Incluso la Ley permite deducir ciertos gastos que en principio no hay razón fiscal para hacerlo, otorgando ciertas ventajas fiscales al contribuyente, y es que dice que para la determinación del rendimiento neto se atenderá a la deducción de todos los gastos necesarios para la obtención del rendimiento, si bien el importe a deducir por gastos financieros y por conservación y reparación no podrá superar la cuantía del rendimiento que se obtenga.

Por tanto, para determinar el mismo se procederá a desgravar primero estos gastos mencionados, y luego el restante de gastos, que en este caso sí que podrán hacer el rendimiento negativo, surgiendo una deuda para la Hacienda.

Otro de los casos comunes de fraude es imputar el rendimiento como obtenido a partir de la cesión del bien para primera vivienda, lo que permite una reducción del 60% del rendimiento para aquel que lo obtenga.

La Ley sí dice en el caso de arrendamientos a cónyuges o parientes, de hasta tercer grado inclusive, la cuantía de los rendimientos totales no podrá ser menos que la que resulte de una imputación de rentas.

En cuanto a los rendimientos del capital mobiliario, que se cuantificarán con arreglo a lo dispuesto en la misma normativa, esta misma permite reducir para la determinación del rendimiento neto la cuantía de todos los gastos necesarios para su obtención, así como el importe del deterioro sufrido en el valor de los bienes, lo que conlleva a desgravar gastos que en muchas ocasiones no son procedentes y en los que la Administración Tributaria debe poner especialmente el foco de atención.

No obstante, los anteriores rendimientos, el mayor número de fraudes se produce en los rendimientos de la actividad económica, por su mayor complejidad y ambigüedad en su determinación. Dice el art. 27 de la Ley que...

... "se consideran rendimientos íntegros de actividades económicas aquellos que, procediendo conjuntamente del trabajo y del capital, o de uno solo de estos, supongan por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción

y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes y servicios”.

Nos centramos en el régimen de estimación directa normal.

Se especifica claramente cuáles son gastos no deducibles para este tipo de rendimientos, lo que no debería causar mayor problema. Es en el caso de los gastos deducibles donde podemos encontrar el fraude.

El más común de todos puede ser el de las retribuciones a los cónyuges y las contraprestaciones a estos por la cesión de bienes y derechos afectos a la actividad económica, así como un porcentaje de los gastos de suministros consumidos en la vivienda a la que se afecta la actividad económica, pudiendo incluirse ciertos gastos consumidos en la vivienda y afectados a la actividad económica para poner desgravar, algo que la Ley permite deducir para obtener el rendimiento neto total.

No debe causar mayor problema en principio la adopción del régimen de estimación directa simplificada, al cual la ley impone una serie de requisitos claramente especificados para acogerse.

El régimen de estimación objetiva lo volvemos a suponer como aquel en el que la Administración tiene que tener más incidencia de control, ya que se vuelve a calcular el rendimiento neto de la actividad del contribuyente (se especifican por Orden ministerial en el Reglamento del Impuesto qué actividades pueden acogerse a esta modalidad) en base a la aplicación de unos índices, módulos, signos o porcentajes fijados por Ley.

En el ámbito de las ganancias es donde la Hacienda Pública ha precisado más en su regulación, ya que es una materia que puede dar lugar a distintas consideraciones y el legislador se ha encargado de tipificar qué supone y qué no una ganancia o una pérdida.

Son de importante consideración el no cómputo de pérdidas las debidas al consumo y al juego que excedan de las ganancias, así como las que no se justifiquen y las derivadas de elementos patrimoniales cuando vuelvan a formar parte del patrimonio del contribuyente en el período de un año.

Aunque estas supongan una pérdida para el sujeto pasivo, no podrán incluirse como menor valor de la declaración del ejercicio económico correspondiente.

También dispone la Ley, en este caso para estimular determinados comportamientos en los mercados, que van a estar exentas de gravamen las ganancias que se pongan de manifiesto por la transmisión por mayores de 65 años de su vivienda

habitual o por personas en situación de dependencia severa o gran dependencia de su vivienda habitual, así como las ganancias que deriven de la transmisión de elementos por sujetos pasivos mayores de 65 años cuando el montante se destine, dentro de un plazo concreto, a formar una renta vitalicia a su favor.

Habría que analizar la mayor o menor conveniencia para los intereses de la Hacienda de estas ventajas para el contribuyente y si efectivamente se practican de formar legal.

Adjunto una tabla aclaratoria de la materia del total de rendimientos y ganancias declarados para el período 2003-2012

Cuadro 4.15. Ingresos Declarados en el IRPF (en millones de euros).

	Rentas del trabajo	Rentas del capital	Rentas de Activid. Económ.	Régimen Atribución de Rentas	Régimen Imputación de Rentas	Ganancias y Pérdidas patrim.	TOTAL INGRESOS DECLA.
2003	250.793	17.506	27.255	3.533	2.859	12.010	313.956
2004	268.512	18.123	28.481	4.053	1.549	16.566	337.284
2005	291.006	19.890	28.605	4.508	1.668	24.509	370.186
2006	318.281	23.732	30.541	5.064	1.875	41.980	421.473
2007	298.543	27.876	31.794	5.511	1.980	30.777	396.481
2008	325.175	34.152	28.553	5.181	2.288	17.091	412.440
2009	324.276	33.421	24.936	4.595	2.534	12.929	402.691
2010	321.436	26.391	24.278	4.483	2.803	10.246	389.637
2011	318.515	27.568	23.477	3.852	2.842	9.250	385.504
2012	310.019	26.950	22.262	3.648	2.873	8.441	374.193

*Fuente: AEAT y estadísticas de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda.

Fuente: página web de la AEAT, en investigación propia sobre la importancia relativa de cada uno de los impuestos objeto de recaudación. ⁵

He querido hacer hincapié en este caso en el período (2003-2012) para apreciar como cae la recaudación debido a crisis económica de 2008.

Observamos de la tabla que la recaudación total por cada uno de los conceptos que componen el IRPF fue en ascenso hasta su auge en 2008, sufriendo una caída progresiva hasta 2012, coincidiendo con la crisis financiera internacional.

1.1.3. Actuales medidas de control antifraude, regulación y organismos

“La Administración tributaria es consciente de que gran parte de la recaudación por este impuesto procede de los rendimientos del trabajo y por ello incide con mayor extensión en su regulación.”

Recogido en “Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema fiscal español”. Disponible en la página web del Ministerio de Hacienda. ⁶

Controlar el fraude es en general muy complicado y sus efectos sobre los ciudadanos y la administración pública en el general son perjudiciales, más aún en períodos de déficit.

Con objeto de disminuir este último, se reclama popularmente que se trate de revertir las situaciones de fraudes fiscales en vez de aminorarlo mediante subida de impuestos y disminución del gasto público.

El legislador ha querido tipificar con claridad, como ya hemos analizado anteriormente, todo aquello que puede incluirse o desgravarse de las distintas bases del impuesto.

Por su parte, la AEAT se encarga de la recaudación en todo su procedimiento y facilita a través de su página web todo lo relativo a este.

Se puede resaltar un dentro un procedimiento dentro de la gestión tributaria que tiene por objetivo principal la lucha contra el fraude fiscal y no es otro que la denuncia pública.

La denuncia fiscal es aplicable a cualquier indicio de fraude que pueda existir con respecto a cualquier impuesto. Es totalmente accesible a través del portal web de la Agencia y según la normativa se configura como “la posibilidad de colaborar o participar de forma no obligatoria los ciudadanos con la Administración, para luchar contra el fraude fiscal”. Se establece como un régimen voluntario, que no supone la iniciación automática por parte de la Administración y se indica que el denunciante no es considerado parte en el procedimiento.

Adjunto en el anexo 1 el portal web accesible para la denuncia pública.

Por su parte, el distinto personal de la Administración goza de las facultades y competencias para perseguir el fraude dentro de la misma.

En cambio, para analizar en profundo el fraude del impuesto, a partir de las conductas que están tipificadas en la ley como que se deben incluir en la declaración, debemos realizar una comparativa entre las actividades realizadas, hecho que revela la Contabilidad Nacional, y las rentas que en definitiva se han declarado.

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{Ingresos Declarados}}{\text{Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria}}$$

No vamos a realizar en esta materia un profundo detalle, y sí puntualizar que las actividades declaradas aparecen en un informe anual que elabora la AEAT junto con la Dirección General de Tributos. Por su parte, las actividades que refleja la Contabilidad Nacional son accesibles a través de la página web del INE.

Este ratio viene a significar que el grado de cumplimiento de las tareas que tiene asignadas la Agencia Tributaria, principalmente la liquidación, gestión y recaudación de los tributos con base a la legalidad vigente, depende de relacionar el total de ingresos declarados (dato objetivo), con el total de ingresos que procedería recabar por todos los tributos regulados en la normativa española (dato estimado). Cuanto más se acerque este cociente a 1, mayor es la eficacia de la Agencia.

En concreto, las actividades de Contabilidad Nacional que reflejan las cuantías que se deben incluir en las bases por este impuesto son:

- Remuneración de asalariados
- Rentas netas de la propiedad
- Rentas mixtas

También se ha propuesto para el ejercicio 2019 aumentar el número de avisos sobre las rentas a declarar por pymes y autónomos, así como mejorar los datos de los modelos de declaración 189 y 198. Estos modelos hacen referencia a Declaración informativa anual de seguros, valores y rentas y a la Declaración anual de operaciones con activos financieros y otros valores mobiliarios, respectivamente.

“Un 80% de los Técnicos de Hacienda dedican sus labores a la pequeña y mediana empresa, mientras que un 20% lo hace a la grande. Estos datos son coherentes con el número de unas y otras existentes en territorio español (un 99% de empresas españolas son pymes”, elpais.com. Noticia de 29 de marzo de 2019. ⁷

Esto que señala la noticia es una gran laguna en el proceso de recaudación que le corresponde, pues tan dañinos son para los intereses estatales los fraudes de la gran empresa como los de la mediana y pequeña en su conjunto.

1.1.4. Posibles medidas de control a evitar fraudes

Para controlar el fraude de una forma más estricta, lo primero que se debe hacer es concienciar a la población del perjuicio que sufren las arcas públicas como consecuencia de todo lo defraudado por el impuesto. Por lo general, en España se tiene una baja conciencia fiscal.

Si hay las cantidades tan altas de fraude que hemos mencionado anteriormente es porque se ha puesto de manifiesto que las medidas implantadas por la Administración tributaria para la gestión y recaudación de los recursos no son adecuadas o suficientes.

Desde un punto de vista personal y siendo crítico con la situación actual, pienso que no se es del todo eficaz desde la Administración y se deberían aprovechar técnicas tendentes a la obtención de la deuda más aproximada aprovechando los medios informáticos y tecnológicos existentes y haciendo acreditar cada una de las partidas con justificantes y documentos, y aquí en donde se cuestiona la procedencia del método de estimación objetiva de la base liquidable.

Surge la dificultad en cuanto a controlar partidas que se puedan obviar de las bases, ya que son difícilmente estimables. Aquí es donde debe resaltar la profesionalidad del personal controlador de la Administración para determinar la deuda con mayor precisión.

Quizás lo correcto no sería un cambio de normativa para controlar el fraude con respecto al IRPF, sino a un cambio puramente metódico, siempre respetando los principios de economía, eficacia y eficiencia en el marco del funcionamiento de la Administración.

2.2. IVA

2.2.1. Regulación actual

El Impuesto sobre el Valor Añadido está implantado en España desde 1986, consecuencia de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

Se encuentra regulado por la Ley 37/1992 y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1624/1992.

Según remarca la Ley, es un impuesto de carácter indirecto, que va a gravar el consumo y las siguientes operaciones:

- Las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales
- Las adquisiciones intracomunitarias de bienes
- Las importaciones de bienes

Se añaden otras características como que es real, objetivo y de devengo instantáneo

Se aplica íntegramente en la Península, el mar territorial hasta el límite de 12 millas náuticas y el espacio aéreo correspondiente, lógicamente excluyendo Ceuta, Melilla y las Canarias.

Se tipifica con claridad qué se considera prestación de servicios, adquisiciones intracomunitarias de bienes e importaciones, por lo que no cabe, al igual que pasaba con el IRPF, discrecionalidad alguna.

No obstante, se pueden defraudar cantidades considerando operaciones sujetas como no sujetas al impuesto, lo que las dejaría libres de gravamen.

Nos basamos para analizar este apartado de nuestro trabajo en una noticia de Europa Press de 5 de septiembre de 2019, donde se indica que la cantidad total que España dejó de ingresar debido al fraude en IVA alcanzaba los 1.800 millones de euros en operaciones que deberían estar gravadas por el impuesto, lo que suponía un 2% de las previsiones que tenía previsto alcanzar por la recaudación de este mismo impuesto. Por este mismo concepto, la cifra alcanzaba los 137.000 millones en toda la UE.

¿Es comparativamente inferior la cantidad defrauda en España con respecto a otros países de Europa?

Bien, analizamos...

Como sabemos, el IVA es un impuesto que se exige dentro de todo el territorio de la Unión. *“En conceptos de fraudes se aprecian notables diferencias entre los países. Por ejemplo, en Chipre la cifra es tan solo del 0,6%, mientras que en Rumanía es del 35,4%. Otros países con altos porcentajes son Grecia (34%), Lituania (25%), Italia (24%) o Eslovaquia (23%). Además de Chipre, registraron niveles muy bajos Luxemburgo y Suecia (1% cada uno de ellos), mientras que en Alemania (10%),*

Portugal (10%) y Reino Unido (11%) se situaron más cerca del promedio comunitario. En Francia se observó una brecha del 7%.

Se pone de manifiesto así la necesidad de implantar políticas comunes en cuanto al impuesto.” (PFS, 2019) ⁸

Se ha admitido en varias ocasiones por parte de los diferentes gobiernos que la defraudación en cuanto es IVA es una de las mayores problemáticas del sistema fiscal español.

Adjunto tabla donde se muestra un análisis cuantitativo del impuesto en relación con el período 2013-2017:



Fuente: elpais.com, en noticia de 5 de septiembre de 2019. ⁹

De la imagen podemos concluir, por cálculos propios, que la recaudación efectiva de IVA ha aumentado un 17,75% de 2013 a 2017, si bien habría que estudiar más a fondo si esa cantidad se corresponde con el total operaciones que dan lugar a liquidar IVA, lo cual nos permitiría estimar el fraude más exactamente.

Es optimista el dato que nos arroja la imagen sobre el IVA perdido de un año a otro, que pasa de 8.149 a 1.806 millones de euros. Mejora la recaudación en términos de eficiencia en este caso.

En los últimos tiempos ha ganado especial interés en materia de IVA el llamado fraude encadenado o en cadena, donde una empresa adquiere un producto a otra empresa, en este caso nacional, a la que sí que le cobra el IVA debido, pero al no declararlo al fisco, se pierde.

Como es lógico, el operador que ha pagado su debido IVA lo reclama a la Administración y esta procede a devolvérselo. Esto produce un fraude al Estado, al tener

que compensarle un IVA al adquirente que nunca va a llegar a recaudar. Así se produce uno de los fraudes más comunes en materia de este impuesto en el comercio intracomunitario.

2.2.2 Cantidades defraudadas.

Como es natural, es muy complicado analizar las cantidades que se defraudan en materia de IVA en cada ejercicio presupuestario. Se dificulta incluso realizar una aproximación, pero al ser este trabajo objeto de estudio en parte subjetivo, la estimaremos.

“La Comisión Europea estima un desajuste en sus cuentas de IVA de 64.000 millones de euros”. (R. Sánchez, 2020) ¹⁰. Por tanto:

Desde un punto de vista estrictamente directo, el fraude en España, si la Unión se compone de 27 países, es de aproximadamente 2.370.370.370 euros.

Entonces, si en España hay 3.580.773 empresas, según el INE, podemos estimar que la defraudación por empresa alcanzaría los 661,97 euros al ejercicio económico.

Si alguien con un mínimo de lógica ha visto este análisis, puede concluir que en absoluto arroja unos datos fiables. Y esto es porque su pone la misma dimensión empresarial, no solo en territorio español, sino ya en todo el territorio europeo.

Por tanto, para hacer una estimación más fiable, nos basaremos en el número de trabajadores de las empresas a nivel de toda Europa.

Es decir, si según EFE, 2016, *“el número de empleados en la Unión era de 232,5 millones”* ¹¹, podríamos decir que la defraudación por trabajador es de 275,26 euros. A partir de aquí, y para cada país, podríamos sacar una defraudación estimada.

“En el caso de España, si la economía en su conjunto cuenta con unas 15.000.000 de personas con retribuciones provenientes del sector público, mientras que al sector privado se dedican unas 13.100.000)” (C. Rivero, 2019) ¹² podemos concluir que el fraude total en el sector privado es de 3.605.906.000 euros, sin perjuicio del régimen IVA para las Administraciones Públicas.

Para mostrar este dato a nivel de empresa y según la dimensión de cada una de ellas (fraude promedio), no tendríamos más que dividir este último dato entre el número de empresas existentes en España y multiplicarlo por el número de trabajadores de la empresa en particular.

Importante es recalcar que esta estimación es promedio y para configurar una simple aproximación del fraude en materia del impuesto, puesto que la estimación en sí

cuenta con igualdad de diversidad de factores en todas las empresas del territorio, algo que como es lógico no se produce en el mundo empresarial.

Queda patente, por tanto, la dificultad de estimación del fraude y que es solo eso, una mera estimación.

2.2.3 Posible regulación al objeto de evitar el fraude

Ya que gran parte de la recaudación del impuesto se produce bajo el concepto de adquisiciones intracomunitarias, se hace necesaria una regulación común europea al objeto de formar mecanismos y procedimientos de cooperación que eviten el fraude y que actualmente son inexistentes prácticamente.

La asistencia mutua entre los Estados que pueda dar lugar a acuerdos de control multilaterales es clave en este tema.

Asimismo, se puede aprovechar la facilidad de comunicación actual entre los países para formar sistemas conjuntos de recaudación.

Esto entendido sin perjuicio de contribuir posteriormente al país que corresponda, por lo que esto más que ser una regulación tributaria, sería objeto del Derecho Internacional Público.

A nivel nacional, sin duda los procedimientos que puede llevar en este caso la Agencia Tributaria al objeto de intensificar las medidas de fraude se han simplificado mucho con las nuevas tecnologías.

2.3. IS, SyD, ITPyAJD E IMPUESTOS ESPECIALES

Sin incidir demasiado en la regulación de estos (ver normativa especial de cada uno de ellos), podemos decir que el fraude en estos impuestos es de menor incidencia que en los analizados anteriormente y ello se debe a diversos motivos, si bien en Impuesto de Sociedades se hace un intensivo control por parte de la Agencia Tributaria al objeto de evitar el fraude.

Señala GESTHA, en noticia de “nuevatribuna.es, de 19 de octubre de 2019, “*que el Impuesto Sociedades ha sufrido una caída del casi 45% desde 2007, pero sería impropio achacar esta caída solo a la defraudación. No podemos obviar la fuerte recesión que vivió la economía española, principalmente en el primer trimestre de 2010 y en el primer semestre de 2012.*”¹³

“*Un grueso de los ingresos en materia tributaria es cierto que se deben a la recaudación de este impuesto, el cual llegó a los 1.386 millones de euros según la AEAT.*” (JSG,2016).¹⁴

En cuanto a SyD y ITPyAJP, al ser estos cedidos casi en su totalidad a las comunidades y en su mayoría de ocasiones gozar de una exención del 99%, como ocurre en Andalucía con SyD en la mayoría de operaciones, el fraude en estas materias es casi despreciable con relación al conjunto de defraudación total al Estado en materia económica y presupuestaria.

Para los impuestos especiales sí que se hace un control más completo en el seno de la Agencia Tributaria y esta llega a contar incluso con delegaciones especiales de estos impuestos para el control.

Al objeto de evitar fraudes y con las facilidades que permite la implantación de nuevos sistemas tecnológicos, se ha impuesto, por ejemplo, al sector financiero un sistema que permite controlar su producción a tiempo real en relación con su declaración del impuesto.

3. FRAUDE EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

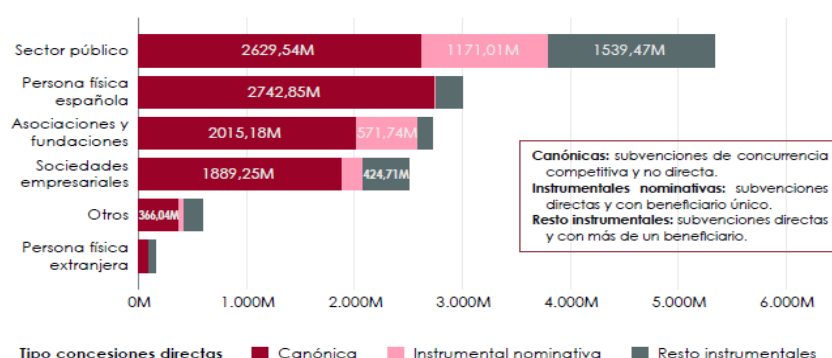
3.1. Cómo se distribuyen las subvenciones nacionales y ayudas públicas en España.

El marco legal de las subvenciones lo constituye principalmente la ley 38/2003, de 17 de noviembre, en la cual se contiene toda la regulación relativa a la materia, y por el Reglamento 886/2007, de 21 de julio y otras disposiciones que lo desarrolla, así como el resto de las normas del derecho administrativo, que lo complementa.

La concesión de una subvención tiene que arrancar con el principio de legalidad, en base al cual todas las subvenciones tienen que tener su fundamento en la Constitución o en la propia ley.

Adjunto a continuación un gráfico de tipología de subvención y subvención por perfil de beneficiario:

GRÁFICO 12. IMPORTE TOTAL POR TIPOLOGÍA DE CONCESIÓN Y POR PERFIL DE BENEFICIARIO (2017)



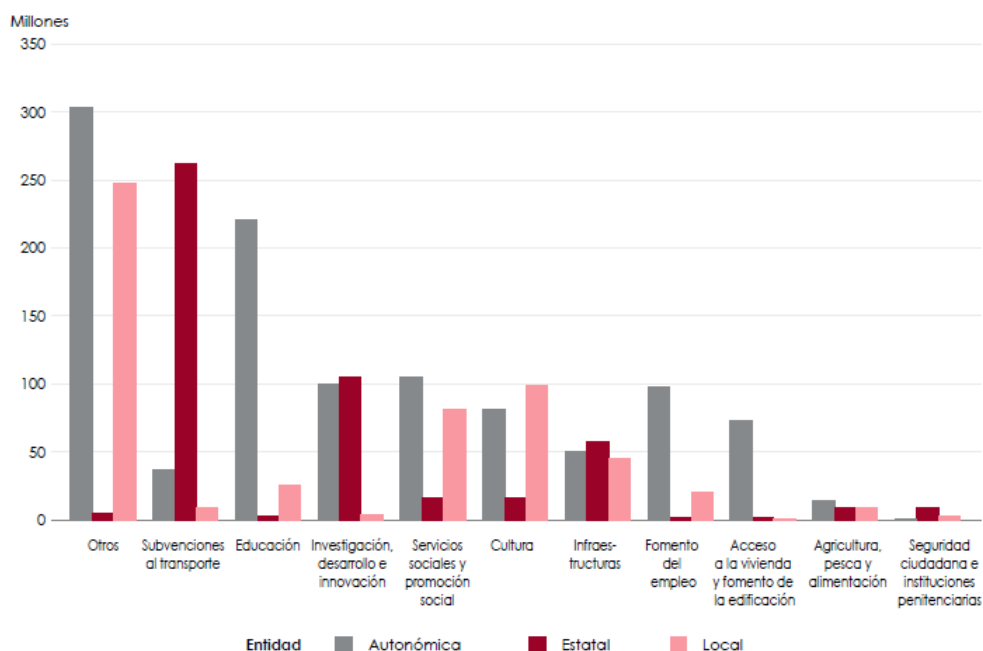
Fuente: gráfico elaboración propia AMG.¹⁵

Del gráfico podemos extraer que, en España, la mayoría de beneficiarios de subvenciones son entidades del sector público. Sin embargo, otras muchas son destinadas a personas físicas, las cuales con la recepción de la ayuda pública incrementan su poder adquisitivo en gran medida.

Adjunto también otro gráfico de interés para el trabajo, que trata de los conceptos de las subvenciones por finalidad y administración

Este gráfico nos arroja que más allá de la multitud de ayudas que no se especifican y que en su conjunto conforman el concepto por el que más se adjudican subvenciones y ayudas públicas en España, en España por los conceptos que más se adjudican subvenciones son por transporte, para educación y para Investigación y Desarrollo. Es obvio que estas ayudas públicas tienen como finalidad el fomento de determinadas actividades dentro de las políticas estructurales establecidas por los gobiernos.

GRÁFICO 14. IMPORTE TOTAL DE LAS CONVOCATORIAS INSTRUMENTALES NOMINATIVAS SEGÚN FINALIDAD Y POR ADMINISTRACIÓN (2017)



Fuente: Informe de elaboración de AGM, interventor de la AGE.¹⁶

El estudio de este aspecto dentro de nuestro trabajo lo vamos a realizar principalmente analizando la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante BDNS), que es una herramienta al cuidado de la gestión de los procedimientos por los que se adjudican las diversas subvenciones y ayudas públicas dentro del Estado español. Esta herramienta depende de la IGAE, que es el órgano gestor y directivo de la contabilidad pública en España.

Acceder a esta materia es posible por el propio objeto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que facilita a los ciudadanos la información relativa a la actividad de los poderes públicos y a todo lo relacionado con el sector público.

Primeramente, aclarar lo que es una subvención (también aplicable al concepto de ayudas públicas) y es que a esta la caracterizan una serie de notas:

1. Que el proyecto esté debidamente licitado por las autoridades competentes y en caso de resultar adjudicatario, que la entrega de los fondos se realice si ningún tipo de contrapartida.
2. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un

comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

3. Que el adjudicatario tenga un comportamiento cuya finalidad es el interés común o general.

Aclarar también que estas subvenciones o ayudas públicas pueden ser adjudicadas tanto en régimen de concurrencia competitiva, en el cual resultará beneficiario aquel que se seleccione en cuanto a unos criterios preestablecidos, y de adjudicación directa, en la que en el expediente se especificará en concreto el nombre del beneficiario.

Como ya se ha especificado y siguiendo con el epígrafe del trabajo, dentro de la BDNS vamos a encontrar los planes estratégicos de subvenciones, en los que por cada departamento se establecen las líneas de concesión en base a sus competencias, el régimen de adjudicación, etc.

Adjunto en el Anexo 2 una tabla de elaboración de los Planes Estratégicos de Subvenciones, que son los que van a vincular a la Administración del Estado con respecto a las subvenciones que cada uno de los Ministerios puede conceder, con vigencia de cada Plan a junio de 2020.

Esta tabla se debe entender hecha en nuestro proyecto con objeto de ofrecer una visión global de la actividad estatal con respecto a las subvenciones y ayudas públicas. Pero de igual manera, se debe entender que cada acto es muy difícil especificar, pues cada ayuda constituye un concepto diferente y como tal tiene que ser objeto de fiscalización por la correspondiente Intervención delegada en el departamento ministerial que se trate (se admiten ciertas excepciones)

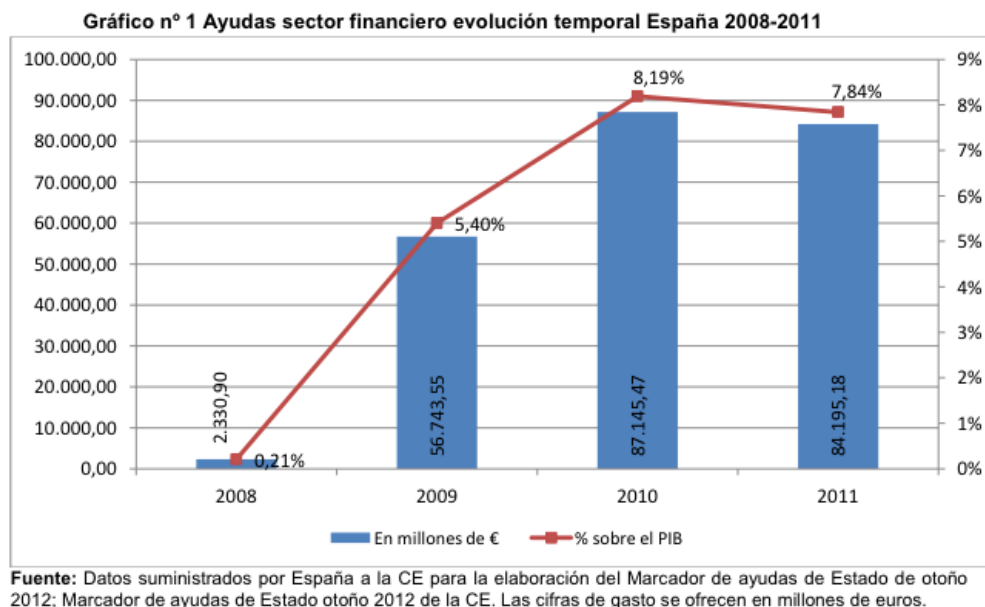
Queda sentada pues, la regulación de la actividad y el conjunto de los actos que constituyen este ámbito en el Estado español en cuanto al sector público estatal.

En cuanto a su importancia cualitativa dentro del PIB español, el Informe Anual de Ayudas Públicas de la CNMC, de 26 de julio de 2018, concluye que esta actividad agregó un 0,33% de la magnitud que agrega la suma de todos los bienes producidos y servicios prestados dentro de la economía española en el año natural, para el año 2017.

El porcentaje fue del 0,26% para 2016

Este porcentaje fue del 0,77% y 0,73% para 2017 y 2016, respectivamente, en la media de los países que forman la Unión Europea.

Se concluye igualmente que España es uno de los países que menos dinero público destina a esta actividad, solo por detrás Irlanda, Grecia y Luxemburgo en el conjunto de toda la Unión. Noruega y Finlandia, los que más dinero público destinaron.



Fuente: página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ¹⁷

¿Qué conclusión propia sacamos del gráfico? Pues básicamente que las ayudas al sector financiero con el fin de evitar las quiebras de las entidades pasaron de ser muy reducidas en 2008 a llegar a suponer un 8,19% del PIB en 2010, algo que cómo no, va a afectar a los equilibrios presupuestarios.

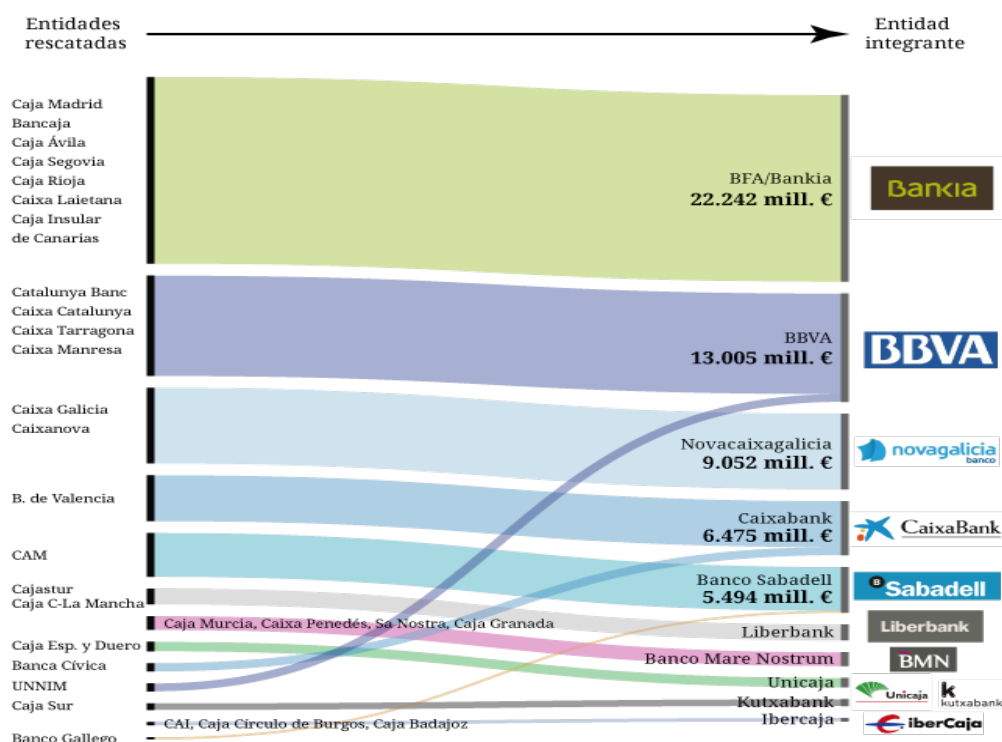
Como dato destacable podemos decir que desde 2014 no se ha destinado ninguna ayuda al sector financiero, hechos que en la época de recesión económica fueron un tanto controvertidos por el volumen de ayudas a estas entidades con el fin de evitar sus quiebras.

Según datos, un total de 62.500 millones de euros de las arcas públicas fueron destinados a las entidades financieras, con el fin mencionado.

A la pregunta de qué pasó finalmente con el dinero...

El Estado español pudo obtener diferentes derechos sobre las acciones de la sociedad financiera Bankia y a través de una salida a venta de las participaciones pudo recuperar un 7 por cien del total inyectado a las diferentes entidades. La demás cantidad se dio por perdida.

Y así se distribuyeron los fondos públicos entre las distintas entidades:



Fuente: Marta Garijo y Raúl Sánchez, 2017.¹⁸

Podemos apreciar en el gráfico que, principalmente Bankinter y BBVA, fueron las entidades financieras que más ayudas estatales recibieron con el fin de evitar sus quiebras. Esto último hubiera supuesto una economía bastante débil y una economía débil es sinónimo de defraudación e ilegalidad.

3.2. Control de las subvenciones en España y posibles medidas a incluir al objeto de evitar la defraudación

Partimos de que una subvención o ayuda pública (al menos en el ámbito que tratamos) es un fondo que se transfiere de una Administración pública a un beneficiario. Si de algo consta esta transferencia es de perseguir o incentivar un determinado comportamiento en este último.

Sin entrar demasiado en la regulación y para hacer una breve mención, vamos a destacar que el control público de subvenciones y ayudas es tarea propia de la

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), fundamentalmente a través de procedimientos de control financiero y auditoría pública, tal y como dispone la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

De diversos análisis de la AIREF, otra institución independiente funcionalmente, encargada del control en diversas facetas del sector público, y de la IGAE he podido extraer, y esto es exclusivamente a criterio personal, las siguientes conclusiones:

1. Hay mayor número de subvenciones transferidas desde el sector público de las que sería estrictamente necesario en los diversos sectores o ámbitos a los que se transfieren las ayudas.

2. El control al órgano público concedente es insuficiente, mientras que el control se centra sobre el propio beneficiario, siendo demasiado exhaustivo, aumentando el gasto público sobre una parte del procedimiento de concesión de la subvención en la que raramente hay fraude, porque mismamente el perceptor trata de cuidarse para no tener que devolver la ayuda.

3. Queda de manifiesto que el ámbito regulatorio sobre las concesiones directas es incompleto cuanto menos. Quedan al amparo de que las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales pueden ser adjudicadas sin necesidad de un procedimiento de concurrencia competitiva y estas se escudan en que en los Presupuestos, simplemente hay una serie de capítulos en el presupuesto de gastos elaborados en el seno de departamento ministerial correspondiente por cada centro gestor, pero queda patente que si estas deficiencias se producen es porque no hay suficiente personal fiscalizador.

4. De igual manera, la regulación de los compromisos que asumen los beneficiarios vuelve a ser incompleta, porque más allá de la calificación del adjudicatario como tal porque haya superado una serie de requisitos excluyentes de no recibirla y de que en caso de ser perceptor y de no cumplir otros, tenga que devolver los fondos, no se controla el proceso de ejecución de estos al fin que se ha propuesto. Queda entonces a casi un criterio de azar el que esos fondos públicos sean usados con el criterio de eficacia que se le presume constitucionalmente a las administraciones en su conjunto y más aún el de eficiencia en la utilización.

5. No hay transparencia y visibilidad en cuanto a los resultados que hayan podido producir esas transferencias de fondos públicos, que como su nombre indica, pudieron haber sido aplicados a otros muchos fines. Si bien, en algunos sectores o

actividades en su conjunto sí que se puede apreciar ciertos cambios estructurales, pero a largo plazo.

Llegados a este punto de interesantes observaciones, podemos concluir que los principales motivos por los que podemos considerar el control financiero muchas veces incompleto e ineficaz es, esquematizado en los gráficos siguientes.

También es interesante incluir en nuestro apartado de fiscalización una noticia 'lavanguardia.com' de 11 de junio de 2019, en la que el profesor Gay de Liébana incide en la idea que hemos puesto de manifiesto anteriormente, es decir, en *“intensificar los mecanismos de control, ya que a su criterio se vigila mucho más al perceptor que al ente público.*

Llama la atención especialmente un dato que arroja la noticia y es que España concede 14.000 millones de euros en subvenciones que no pasan ningún tipo de control sobre su resultado final, según la AIREF. Volvemos a incidir en que esto es una laguna que afecta a la eficacia con la que según la Constitución debe actuar la Administración en su conjunto (art.103.1).”

Fuente: Anónimo, 2019. Portal lavanguardia.com ¹⁹

Adjunto en los Anexos 3 y 4 unos gráficos que ilustran y esquematizan la forma en que se conceden y regulan y controlan de alguna forma las subvenciones públicas.

Por otra parte el fraude directo y conocido como tal, el tipificado en el artículo 308 del Código Penal, objeto de estudio en el siguiente epígrafe del proyecto y por lo cual a cuya regulación no vamos a entrar en detalle, que consiste en defraudar cantidades a la Hacienda Pública obteniendo la subvención bajo condiciones impropias, dándole un destino diferente o injustificado, etc., es también, como es obvio, de aplicación a las subvenciones del sector público y es otro de las formas de defraudar a la Administración. Esta, en concreto, de una forma directa a los presupuestos de los entes públicos.

Establezco llegados a este punto unas preguntas para el receptor de este trabajo, tanto para las formas de defraudar indirectamente (ineficiencia) o directamente:

- ¿Sería una modificación de la normativa penal suficiente para acabar con el fraude?
- ¿Habría que crear nuevos órganos públicos que incidieran en este control?
- ¿O el problema es puramente estructural y habría que realizar cambios estructurales?

En conclusión, con las subvenciones, sin duda, se ha puesto de manifiesto que la Administración es ineficiente, lo que en definitiva es un fraude a las dotaciones consignadas en los Presupuestos Generales. Fraude no es solo el hecho de apropiarse de fondos públicos, sino también de no realizarlos acorde a su naturaleza y a su cláusula implícita (y explícita si atendemos a determinados artículos de la Constitución y las leyes que regulan la materia) de utilización eficiente y atendiendo al fin para el que fueron dispuestos.

4. EL DELITO FISCAL

4.1. Análisis de la normativa del delito y adecuación a la práctica de la regulación general

El delito fiscal debe entenderse como algo complejo y para cuyo conocimiento en profundidad se necesitaría de un análisis bastante más profundo que el que nos permite las páginas de este proyecto. Sin embargo, en la medida de lo posible, vamos a tratar de analizarlo, ya que se trata de una de las causas directas del fraude a los presupuestos de los entes públicos.

No es mi intención entrar demasiado a la regulación, pues esta es fácilmente consultable. Sin embargo, para todos aquellos destinatarios de este trabajo que no logran centrarse en el objeto de estudio de este epígrafe y, especialmente, para aquellos otros que sean legos en la materia, vamos a ofrecer una serie de ideas generales de lo que sería un delito fiscal como tal tipificado en la legislación vigente:

- Arranca diciendo el art.305 del Código Penal que el que defraudare a la Hacienda Pública, por acción u omisión.
- En concreto, esta acción u omisión tiene que consistir en el pago de impuestos, cantidades retenidas o en su caso que se debieron retener o ingresos a cuenta, disfrutando de beneficios fiscales o devoluciones indebidas.
 - La cuantía defraudada tiene que superar los 120.000 euros para tipificarse como un delito
 - En caso de comisión, el infractor no podrá disfrutar de ningún otro beneficio, incentivo o ayuda proveniente de los presupuestos del Estado o de la Seguridad Social.
 - Es posible la regularización de la situación para evitar estos perjuicios
 - La comisión de estos delitos por encima de los límites fijados implicará penas de privación de la libertad

El delito va a atravesar una serie de etapas desde que se concibe hasta que se consuma.

Actualmente el delito fiscal en España es uno de los delitos que más peso tiene dentro de la delincuencia económica. La reforma y el establecimiento de sistemas normativos y de control más intensos, al objeto de evitar la medida de lo posible la defraudación y el consiguiente perjuicio sobre la Hacienda Pública y los intereses de la población en general, y recaudar los ingresos públicos que necesita todo Estado de derecho para el sostenimiento de sus cargas públicas.

Los cambios económicos y demográficos de los últimos años han ido asociados a una globalización general de la población, lo que ha desembocado en una apertura de capitales extranjeros y en un numeroso volumen de intercambios globales de bienes y servicios, los cuales facilitan las conductas criminales organizadas.

Concretamente en el delito fiscal se aprecian una serie de rasgos comunes en todos ellos:

- Técnicas y conocimientos específicos para producirlo
- Asesoramiento especializado para saltar la ley
- Apariencia de no ilegalidad a un acto que sí que lo es
- Diseño de un entramado que dificulta la persecución de estos actos delictivos
- La comisión de estos se produce principalmente en el ejercicio de una actividad económica o empresarial
- La misma comisión del delito se produce tras el amparo que produciría actuar conforme a la legalidad si se declarasen correctamente los hechos realizado

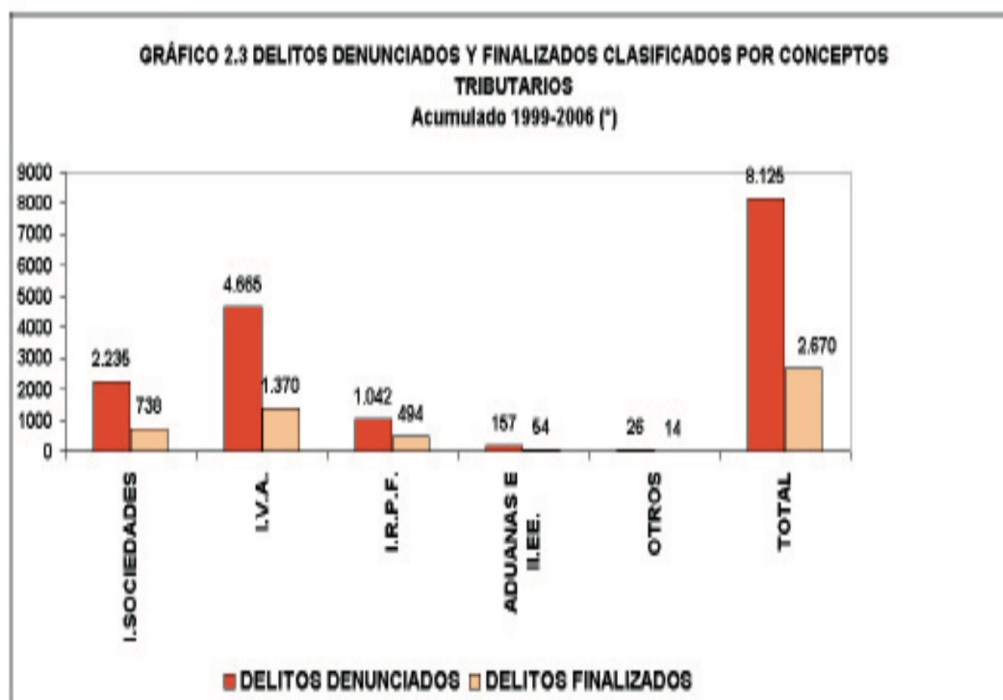
La determinación del perjuicio real a la Hacienda Pública se dificulta por la difícil identificación de la autoría del hecho delictivo. Nos encontramos en este ámbito ante la dificultad de cuantificar el perjuicio económico al Estado, lo cual será apreciable mediante diversas estimaciones.

Antes de proceder a ningún tipo de cálculo, vamos a sentar una conclusiones que se pueden obtener del delito fiscal y que nos permiten obtener unas aproximaciones de los diversos delitos fiscales:

1. El delito fiscal es uno de las violaciones del ordenamiento jurídico de carácter grave más cometidas en el seno de la Administración Tributaria. Le corresponde entonces a la Justicia la observancia de la legalidad en este aspecto.
2. Al analizar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en torno a los delitos fiscales podemos concluir que la regulación es incompleta e imprecisa, no ayudando a la persecución de sus distintas comisiones
3. Notoriamente apreciables son también entre la regulación y tipificación del derecho fiscal con el derecho administrativo sancionador
4. En tanto se aprecie un delito fiscal, corresponde a la Administración tributaria o a la Fiscalía, interponer la correspondiente denuncia o querrela. Se inician multitud de procedimientos cada año con el fin de detectar estas incidencias fiscales
5. Suele haber cierta confusión en tanto a la aplicación del derecho administrativo o penal en cuanto a la comisión de las infracciones o los delitos. Se vuelve a incidir aquí en la confusión que arroja la actual normativa
6. Es posible también el uso de métodos estadísticos con el fin de detectar las irregularidades en esta materia.
7. El global de irregularidades producidas en torno al delito fiscal son altamente llamativas para la población en general, y el gran volumen de cifras defraudadas produce cierta desconfianza hacia las instituciones
8. Si se analizan los procedimientos de comisión de delitos fiscales, se concluye que un gran número de estos, una vez instruidos, son condenatorios
9. Especialmente gravosas son las comisiones delictivas cometidas por las llamadas tramas por los grandes volúmenes defraudados por estas organizaciones tanto en materia de IVA como de Impuestos Especiales, especialmente

A continuación, adjunto un gráfico que nos va a permitir ilustrarnos acerca de las cantidades defraudadas en España en el período 1999-2006 con relación a cada impuesto. Hay que aclarar que es otra estimación más, pues en el ámbito de la defraudación es muy difícil ofrecer cálculos exactos de cualquier forma.

Gráfico de los delitos denunciados y que han llegado a una instrucción y resolución firme, por conceptos tributarios:



(*) Los datos relativos a 1999 incluyen la información contenida en las bases de datos de la AEAT desde 1988 hasta 1999. Los datos correspondientes a 2006 abarcan desde enero hasta octubre.

Fuente: Informe de elaboración conjunta entre la Agencia Tributaria y la Administración de Justicia, sobre la observación del fraude fiscal, de diciembre de 2006.²⁰

Antes de hablar de cifras, vamos a ofrecer, por tanto, una serie de recomendaciones personales relacionadas con estos delitos fiscales:

- Puesto que a través de la estadística se puede extraer determinada información de interés relacionada con la materia, sería preciso mejorar los sistemas de técnicas estadísticas al objeto de obtener una información fiable y útil.
- Dada la inseguridad jurídica de que goza la regulación de la materia, debe replantearse por los órganos encargados de la función legislativa la reforma de esta misma

- Se debe igualmente incidir tanto en las penas principales como en las accesorias, ya que estas son igualmente relevantes para el fraude a la Hacienda Pública
- Podría ser una solución a la actividad delictiva de las tramas el crear un determinado organismo que las persiguiera de manera individualizada debido al grave perjuicio que suponen estas para los intereses de la Hacienda Pública
- Introducir una nueva regulación que incidiera en las técnicas preventivas del delito fiscal
- Sería muy recomendable forjar una buena cooperación con todas las administraciones públicas que directa o indirectamente puedan influir en la persecución del delito fiscal. No olvidar la gran importancia que tiene en la materia el traspaso de información
- Por último, por supuesto, es de gran importancia concienciar a la población del perjuicio que supone para la Hacienda Pública el perjuicio que produce la defraudación y cómo puede afectar ello a los intereses generales.

4.2. Posible modificación de la regulación al objeto de evitar la defraudación

A la vista del alto índice de delitos fiscales, sus volúmenes y del perjuicio que supone su comisión para los intereses de la Hacienda Pública y, en consecuencia, para los intereses generales, vamos a proponer una serie de medidas que podrían reducir la comisión de estos:

Por un lado, vamos a identificar las medidas no normativas o las que no están directamente vinculadas a la Administración, sino a diversas actuaciones y componentes que se podrían añadir a los procedimientos administrativos, siempre con objeto de evitar el fraude:

1. Se puede analizar la posibilidad de reducir los procedimientos directamente relacionados con la defraudación basada en delito fiscal. En definitiva, esta medida iría conducida a la eficiencia administrativa. Sin embargo, la adopción de esta medida podría conllevar las siguientes consecuencias negativas.

- aumento del gasto público, que no sería demasiado recomendable si la Administración ya de por sí se encontrase en una situación deficitaria como ocurre habitualmente.

- hay ciertas autoridades que se oponen al destino del gasto público a luchar contra el fraude fiscal, considerando otros objetivos como prioritarios

- se dificulta en muchas ocasiones la persecución de estos delitos por la Justicia y ello se debe a motivos de muy diferente naturaleza

- la adopción de estas medidas podría llegar a ser menos eficiente que otras

2. Reducción del número de procesos por delito fiscal: algo que iría acorde con la reducción del número de procesos fiscalizadores, idea que obviamente no tiene cabida en este ámbito

Por otro lado, se van a identificar las medidas normativas al objeto de la lucha contra el fraude y entre las cuales podríamos identificar:

1. La modificación y con ello ampliación de la normativa relativa a la materia para conseguir que los procedimientos fiscalizadores alcancen el carácter de óptimos.

2. El derecho administrativo sancionar tiene una alta experiencia en tipificar este tipo de infracciones cometidas previamente a la comisión de los delitos, por lo que se podría incidir en la tipificación en base a esta área del derecho

3. Cualquiera que sean las medidas normativas propuestas, sin duda su finalidad última debe ser corregir las deficiencias detectadas, así como la persecución del delito en sí.

La siempre contemplada reforma del ordenamiento jurídico tiene como finalidad la mayor efectividad de todas aquellas actuaciones que persigan indicios de delito fiscal. Para ello nos atenemos a la experiencia tanto interna, como en otros países del entorno europeo e internacional.

La aplicación de estas medidas debe conducir a la identificación de las tramas como tales organizaciones y de su actividad delictiva.

Se puede hacer hincapié también en la tipificación de estas organizaciones delictivas y de cualquier otro que cometa un fraude fiscal basándose en documentos y demás actos probatorios de este y con ayuda de los programas informáticos. La previa tipificación puede llevar a una mayor facilidad para destapar posteriores conductas que puedan ser delictivas. Asimismo, puede ser de ayuda la tipificación en otros ordenamientos europeos.

Nos resulta la necesidad de buscar otra solución a la problemática de los plazos de prescripción en la regulación del derecho administrativo y penal en tanto se refieran a estas infracciones y delitos fiscales, pues esta solución no pasa por acortar los plazos

de prescripción, sino por detectar empíricamente qué plazo no debe pasar para que aquellos que sean infractores se impulsen a regularizar sus situaciones.

Como medidas que se pueden proponer al objeto de mejorar la eficiencia (y casi la eficacia) dentro del ámbito de la prescripción que pueda conducir a la regularización, podemos mencionar:

Un acortamiento de los procesos, ya sea penalizando más aún las diversas infracciones e incentivando esas regularizaciones.

Otras medidas se pueden dirigir a la paralización temporal del procedimiento de recaudación mientras el procedimiento penal esté en instrucción, para facilitar las actuaciones.

Acortar los procedimientos penales imponiendo filtros tales como sustanciar solo aquellos con cantidades más elevadas presenta ciertos inconvenientes, pues se podrían cometer otros muchos fraudes privados en menor cuantía, pero en su conjunto causan igual perjuicio a la Hacienda Pública que si se presentasen agregados.

Por todo esto, igual deberían verse más a fondo las ventajas de sustanciar los procedimientos según el perjuicio real que supongan para la Hacienda, y no tanto por su cantidad económica, aunque esta última variable esté muy relacionados con aquel.

Si la regularización de la situación puede eximir de la correspondiente sanción o delito y a su vez no causa un perjuicio demasiado grave a los intereses de la Hacienda Pública, habría que buscar incentivar esta regularización en los que cometen las faltas.

Como simple ejemplo puede reflexionarse sobre el siguiente efecto:

La regulación de la situación antes de proceder a la fiscalización puede provocar la exención de la sanción, pero, ¿cuál debe ser este período de gracia antes de qué actúe la administración? ¿Cuál debe ser la forma de proceder de la administración? ¿Se actúa con eficiencia en el procedimiento?

Todas son cuestiones que se dejan a respuesta del destinatario de este proyecto

Ahora sí. Vamos a ir a una estimación de cifras del perjuicio económico a los intereses del Estado. Como he remarcado en varias ocasiones, un perjuicio a la Hacienda Pública tiene repercusión sobre el conjunto de la población por razones obvias.

Dice una noticia de 'abc.com' de 19 de noviembre de 2019 que *“en el ejercicio 2018 la Agencia Tributaria denunció 177 casos de casos que podrían suponer un delito fiscal, por cuotas que en total alcanzaron los 110,7 millones de euros”*. (J. Tahiri, 2019) ²¹

Por tanto, realizando un análisis personal:

1. Recordamos que estas supuestamente cantidades defraudadas son recursos que pertenecen al Estado o que deberían haber pertenecido a él si se hubiera seguido el curso de la legalidad establecida por el poder legislativo.

2. Si consultamos la información de Hacienda donde se muestran y desglosan los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (prorrogados y aún vigentes), observamos que el total de recursos del Estado para el ejercicio es de 324.713 millones de euros

3. Es decir, la cantidad defrauda supone tan solo un 0.000341% del total de los ingresos incluidos en las diversas secciones de los Presupuestos

4. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta recaudación defraudada iría incluida en el capítulo 1 de ingresos, de impuestos directos y cotizaciones sociales. La cantidad incluida para el ejercicio en este capítulo es de 69.490.522.050 euros para los citados Presupuestos en vigor.

5. Concluimos entonces que la cantidad defrauda, según los datos de los que dispone la Administración es de 0,0016% del presupuesto de ingresos directos y cotizaciones sociales

6. Estos datos por sí solos parecen insignificantes, pero con una adecuada persecución del delito fiscal se podrían haber dado cobertura a muchas partidas del presupuesto que podrían no tener suficiente.

Este análisis se basa en los datos que dispone la Administración y por lo tanto es un análisis objetivo y que no admite discusión.

5. LOS PARAÍSOS FISCALES

5.1. Concepto. Territorios más comunes.

En primer lugar, consideramos importante sentar una primera noción de paraíso fiscal con una aproximación de lo que sería su concepto. Un paraíso fiscal no es más que una manera de eludir las obligaciones que impone la regulación fiscal de un determinado Estado a través de declarar la obtención de esas rentas en otro territorio cuyas ventajas fiscales son evidentes.

La globalización de los mercados internacionales y de los capitales financieros de sujetos de todos los países ha propiciado la aparición de esta figura, que se configura como uno de los elementos más perjudiciales para el sistema fiscal de un país.

Visto el perjuicio que causan estas figuras a los distintos Estados, en los últimos años se ha puesto el énfasis en la regulación del ordenamiento internacional de la

materia. Para ello se han impuesto una serie de medidas conducentes a ello. No cabe obviar el trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Otras muchas instituciones tales como el Grupo de Acción Financiera para el blanqueo de capitales, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información y el Consejo de Estabilidad Financiera han puesto su granito de arena en la lucha contra el perjuicio que causan los paraísos fiscales.

A nivel nacional encontramos también otras instituciones de relevancia en la materia como son la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracción Monetaria y el Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales.

El propio concepto de paraíso fiscal ha ido forjándose con el tiempo, de acuerdo a los aspectos legales internacionales que regulan la materia.

Por norma general, apreciamos que estas zonas de baja fiscalidad son países pequeños o zonas que no disponen de los recursos propios de un gran Estado.

Estos territorios que hemos mencionado pretenden mejorar su pobre situación económica o, en algunos casos, incrementar sus recursos, a través de una regulación fiscal demasiado flexible que permiten al declarante no alterar sustancialmente sus ganancias y rendimientos.

Así, estos territorios consiguen atraer divisa extranjera y hacer más prósperos los mercados financieros nacionales.

“Sin embargo, no solo los paraísos fiscales hacen referencia a territorios de baja fiscalidad. Muchas veces en la práctica y en la literatura podemos ver que se hace referencia a otras acepciones de ellos, como son:

- *Centros Financieros Offshore (CFO)*
- *Tax heaven*
- *Centros de baja o nula fiscalización*

Como características comunes a todos los paraísos fiscales podemos mencionar algunas de ellas, si bien no siempre aparecen todas de ellas en algunos territorios que sí que estarían calificados como paraísos en sí :

- 1. La legislación del país no impone tributos o estos son impuestos de manera informal*
- 2. Falta de transparencia*

3. *Las normas internas dificultan el intercambio de información con otros países*

4. *Las ventajas fiscales se aplican a los contribuyentes a pesar de no desarrollar su actividad en el propio territorio.” (STT, 2019) ²²*

De conformidad con la OCDE los criterios principales para calificar al paraíso fiscal como tal son:

1. Fomento por parte de las autoridades a una regulación que es proclive a ciertas ventajas fiscales en el territorio
2. Normas que protegen la confidencialidad de los recursos declarados en el territorio y que, en todo caso, dificultan el traspaso de información entre diversos miembros.
3. Inexistente regulación sobre los traspasos de capitales
4. Inexistentes tributos o fiscalidad baja comparativamente con otros Estados.
5. Esta baja fiscalidad se puede dar a través de la regulación de ventajas y beneficios fiscales, exenciones, etc.
6. Existencia de una gran infraestructura en el territorio que dificulta cualquier tipo de actuación por otros Estados.
7. Carencia de convenios internacionales reguladores de la materia

Para su clasificación, la OCDE establece una serie de criterios:

1. El primer criterio atiende a los servicios prestados por el territorio calificado de paraíso fiscal. Dentro del mismo criterio podemos establecer la siguiente subdivisión:
 - Paraísos fiscales clásicos: aquellos pequeños territorios en los que su principal actividad financiera es la venta de los productos que gozan de tal baja fiscalidad
 - Paraísos de fiscalidad normal: territorios que únicamente ofrecen beneficios fiscales a los no residentes para la actividad realizada en el exterior. En este caso, a los contribuyentes residentes solo se les permite acogerse al modelo de tributación convencional establecido para los rendimientos obtenidos en el país.
 - Paraísos que desarrollan centros de servicios muy concretos y especializados
2. El segundo de los criterios atiende a la naturaleza de los beneficiados. En este caso, pueden ser personas físicas o jurídicas
3. Como tercer criterio podemos mencionar aquel que atiende al ámbito geográfico que abarcan, ya sea a la totalidad del Estado o no

Centrándonos en la globalización del proceso de formación de paraísos fiscales y del perjuicio económico que supone la fuga de rentas que deberían tributar en el país del contribuyente residente, y en sus efectos, partimos de las dificultades de las que constan los diversos Estados para regular las normativas relacionadas con los paraísos fiscales.

El establecimiento de estos territorios de baja fiscalidad no es consecuencia de una estrategia previa por los Estados beneficiados, sino que es parte de un proceso lento que ha llegado a dar lugar a estos.

Sin duda, su origen proviene de la globalización financiera, impulsada por la innovación financiera y tecnológica.

Consecuencia de la globalización financiera, los Estados han ido perdiendo progresivamente poder normativo sobre sus diversos ámbitos fiscales.

La creciente complejidad de los instrumentos financieros y su internacionalización tampoco ayudan a esta posible regulación.

Asimismo, estos gobiernos deben ser prudentes en la regulación, ya que un exceso de restricciones supondría la fuga de capitales a otros territorios más permisivos.

En definitiva, los territorios fiscales siempre han perseguido con su implantación la evasión de los tributos y la opacidad de los declarados en el territorio favorable

La opacidad financiera siempre ha estado, como es lógico, relacionada con los paraísos fiscales. Pues sin un anonimato del declarante en el territorio en el cual se acoge a los incentivos fiscales, este no gozaría de la seguridad jurídica suficiente para realizar sus actuaciones, lo que conllevaría a no declarar sus actuaciones en ese mismo territorio. Normalmente, la opacidad suele estar asociada a unos capitales obtenidos de manera ilícita, sea cualquiera la forma que hayan adquirido el carácter de ilícitas.

Esta opacidad es la que nos lleva al concepto de blanqueo de capitales, todo ello, como es lógico, relacionado con el fraude económico y presupuestario al Estado.

Muchas veces el blanqueo de capitales, actividad de por sí ilícita y tipificada no solo como infracción administrativa, sino también como delito, se produce a través del desvío de dinero a paraísos fiscales, los cuales ayudan a ocultar estos fondos.

Por blanqueo de capitales se debe entender toda acción o propósito de dar apariencia de legalidad a actos de obtención de dinero que se han consumado de manera ilícita.

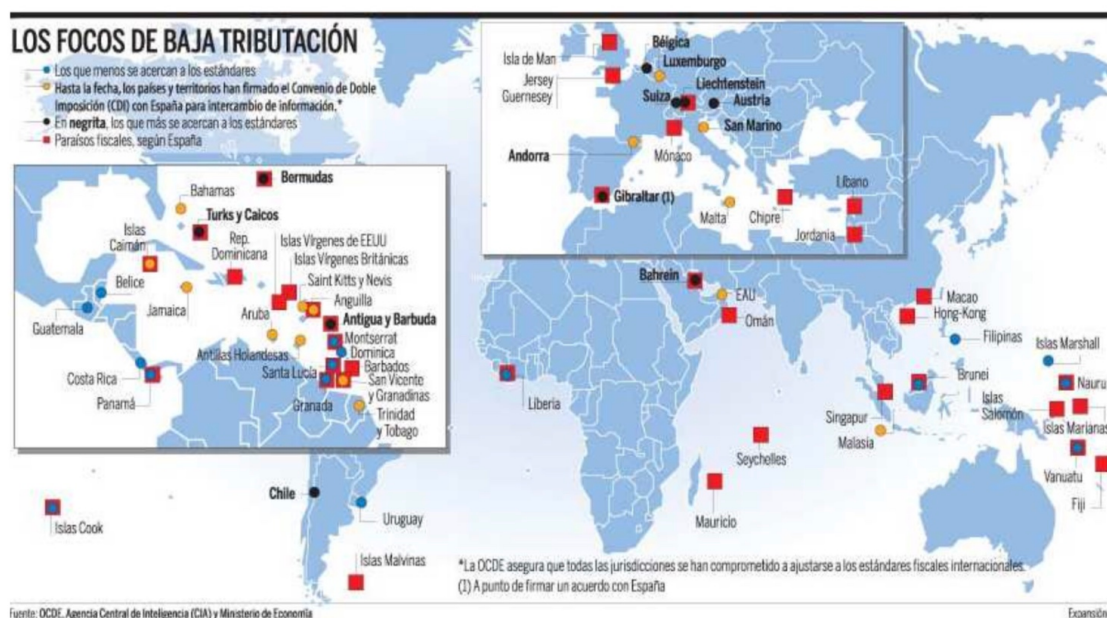
No solo tiene por objeto encubrir la actividad a través de la que se obtienen los recursos económicos, sino también el movimiento, destino o uso de los fondos y recursos obtenidos.

Cabe resaltar que el blanqueo de capitales es una de las formas más típicas del fraude en materia económica y presupuestaria a los Presupuestos del Estado español, de cuya materia es objeto de estudio en nuestro proyecto.

Sin embargo, el fraude del blanqueo de capitales no afecta solamente a los Presupuestos, sino que también tiene incidencia directa o indirectamente sobre:

- La Administración de Justicia
- El orden social
- El orden económico
- La paz interior del Estado
- El orden general de las instituciones

En cuanto a las principales ubicaciones de los paraísos fiscales, vamos a comenzar ilustrando al lector con una imagen de los territorios internacionales en los que es característica esta baja fiscalidad, cuya ilustración lleva por título “Los focos de baja tributación”



Fuente: página web de la OCDE, 2016, ²³

Analizando esta misma imagen, podemos sacar como conclusiones:

1. Los paraísos fiscales se localizan principalmente en el mar del Caribe y en el mar Pacífico.
2. Los paraísos suelen coincidir con zonas de muy pequeño ámbito geográfico, de rara vez conocido nombre o, paradójicamente, en el otro extremo, con países que, aunque diminutos, gozan de una altísima renta per cápita, como es el caso de Mónaco, Suiza, Hong Kong, Singapur...
3. Son por lo general zonas en que la regulación estatal no es demasiado restrictiva, tal y como hemos expuesto anteriormente. Si observamos bien, países tales como China, Cuba, Rusia, etc. no podrían ser en ningún caso paraísos fiscales.
4. El término territorio fiscal está directamente asociado a ilegalidad y esto es lo que observamos en el gráfico, que territorios de alta pobreza tales como Jamaica, República Dominicana y todas las demás islas de nombre casi inmencionable suele ser territorios de alta corrupción.
5. Vuelve a coincidir el gráfico con nuestro análisis anterior en el sentido de que algunos territorios calificados como paraísos fiscales gracias a la entrada de capitales financieros han ayudado a estos a crecer a un ritmo abultado, como pueda ser Singapur o Hong Kong.

4.2. Posible modificación de la regulación al objeto de evitar la defraudación

Como en otras materias objeto del proyecto, vuelvo a incidir en que no me voy a basar en la regulación actual ya que esta está al alcance de cualquiera que quiera consultarla. Sin embargo, este proyecto se centra en el estudio de los principales perjuicios y fraudes a los Presupuestos del Estado.

Por tanto, nuevamente en este apartado me voy limitar a ofrecer una serie de propuestas que podrían limitar estas actuaciones ilícitas que perjudican a los intereses generales, siempre desde un punto de vista personal y subjetivo, sin perjuicio de opinión contradictoria.

Ha quedado sentado en nuestro proyecto que una de las causas de la existencia de los paraísos fiscales es el crecimiento de las transacciones internacionales.

Este crecimiento lo podemos situar aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XX, donde se empiezan a regular alianzas comerciales y estratégicas con objeto de favorecer el traspaso de bienes principalmente, posteriormente facilitándose el traspaso de recursos financieros, personas y mercaderías.

Es así como se crea, por ejemplo, la Unión Europea del Carbón y el Acero en Europa en 1957.

Por lo tanto, esta tendencia en su momento fue una revolución contra los países, que en muchas ocasiones estaban regidos por regímenes autárquicos (caso de España).

Pero con el paso del tiempo, y situados en pleno siglo XXI estas alianzas ya no son tan novedosas, por lo que se debe incidir en la regulación de ellas y de todos los demás traspasos de mercancías y capitales financieros, todos ellos conducentes a la aparición y fomento de los paraísos fiscales.

En cuanto a la regulación de esta cuestión, el énfasis ha de ponerse en la doble imposición fiscal, dando debida cuenta a dónde debe tributar una misma renta en un momento determinado.

Será frecuente aquí que aparezcan conflictos internacionales, pues como es lógico los diferentes Estados velarán por sus intereses y porque los recursos afluyan a sus respectivas cuentas.

Habla la doctrina que, con objeto de reducir estos conflictos internacionales, en el campo de la doble imposición internacional se podrían aplicar tres diferentes medidas:

1. Unilaterales: aplicadas por un solo Estado y que rigen para los contribuyentes establecidos, favoreciendo los intereses propios.
2. Bilaterales: adoptadas teniendo en cuenta los intereses de los Estados a las que rigen.
3. Multilaterales: rigen en el marco internacional de las relaciones internacionales.

Es obvio que como consecuencia del crecimiento de las transacciones y con ellos del juego al despiste con los Estados, lo que conlleva a la fuga de los capitales a los paraísos fiscales, siempre con el fin último de eludir la tributación en la medida de lo posible, la regulación en la que se debe poner el énfasis es en las medidas regularías multilaterales, que a priori se configuran como las más completas y exigente, lejos de cualquier ámbito de discrecionalidad.

Hasta aquí hemos hecho referencia a la regulación en el marco internacional.

Vamos a analizar a continuación una serie de medidas tendentes a evitar la fuga a paraísos fiscales de contribuyentes españoles, que se basaran lógicamente en la Ley 38/2003, de 17 de diciembre.

1. Elaborar por parte de la Agencia Tributaria una lista cerrada de territorios considerados como paraísos fiscales y poner especial atención a los capitales que se transfieren allí.

2. Poner especial atención en la Ley del Impuesto de Sociedades, pues tiene algunas carencias normativas que favorecen la fuga. Tal es así lo que dispone el artículo 9, pues se atiende a que deberán tributar en territorio español aquellos contribuyentes que tuvieran su residencia en territorio español o que se hayan constituido conforme a la normativa española. No tiene en consideración las declaraciones futuras.

3. La Ley del IRPF sí es más estricta en ese sentido e impone la obligación de seguir cotizando conforme a la normativa española los 4 períodos subsiguientes a aquellos contribuyentes que hayan declarado su nueva residencia fiscal en un territorio calificado como paraíso fiscal. Sin embargo, se aprecian ciertas carencias en cuanto a los sujetos que constantemente acreditan el cambio de residencia fiscal.

4. Por último, habría que revisar los Tratados y Convenios Internacionales en los que España haya pasado a formar parte, pues podría ser conveniente al objeto de evitar futuras fugas y endurecer en su caso las infracciones y penas.

6. ÉTICA, PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA DEFRAUDACIÓN

6.1. Medidas estructurales para evitar el fraude fiscal:

En primer lugar, sentar el concepto de medida estructural para ilustrar al lector. Esta no es más que una reforma o una implementación de una determinada medida que vienen a sostener los pilares básicos sobre el que se apoya el marco institucional y regulatorio que conforma todo Estado de derecho.

Por tanto, en el ámbito fiscal, esto no es más que la adopción de las medidas que van a conformar las bases que permitan a la Hacienda Pública poner en práctica sus fines y objetivos mediante unas conductas explícitas e implícitas de los ciudadanos, tanto en el corto como en el largo plazo.

Las medidas estructurales no se ponen hoy en marcha para apreciar sus efectos el día de mañana, sino que la efectividad de su aplicación se puede estudiar en el muy largo plazo, más allá de los 5 años en muchos casos.

Al tiempo que hay que sumar para percibir los efectos de estas políticas hay que sumar la dificultad derivada de su evaluación, ya que esta depende de unos criterios subjetivos de aquellos que son competentes para llevarlas a cabo: los diferentes gobiernos.

Puesto que son puestas en marcha por los diferentes gobiernos y muchas de estas medidas estructurales son apreciables ya cuando no ejercen sus competencias, es importante que estas tengan su base en el buen hacer y en la responsabilidad de actuar conforme a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad.

Con base en la opinión personal, como el resto de la elaboración de este proyecto, propongo una serie de medidas con objeto de conducir a la eficiencia de la recaudación final de la Hacienda Pública, ya sea mediante acciones beneficiosas o mediante reducción del impacto que otras negativas puedan tener:

1. Educativas.

Nos referimos aquí al altísimo porcentaje de fracaso escolar que tiene España.

Esta parte en concreto no la voy a desarrollar yo, sino que voy a ilustrar al lector con una noticia en concreto, que refleja los datos sobre lo que hablamos.

Esta noticia viene escrita en el medio digital 'elpais.com', el 1 de octubre de 2019 bajo el título de '¿Por qué España es líder en solitario en abandono escolar y como hay que afrontarlo?'

España lidera la tasa de abandono escolar temprano en la Unión Europa, un indicador que expresa la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que **como mucho terminó la Educación Secundaria Obligatoria** y no está estudiando. En España **alcanza el 17,9%** (el 7% del total de jóvenes de esas edades ni siquiera obtuvo el título de ESO), casi la mitad que hace 15 años, pero muy por encima de la media europea, situada en el 11,9%. Solo Malta (17,5%) y Rumanía (16,4%) presentan niveles parecidos.

Fuente: elpais.com, 2019. ²⁴

Poco más tiene esta noticia que comentar sobre los datos que arroja.

Sí conviene, sin embargo, comentar precisamente que esta alta de fracaso escolar conlleva una alta tasa de criminalidad, violencia machista y agresiones. No hay que ir muy lejos para apreciar esto, simplemente con visitar la página web de la OCDE, nos encontramos que los países en los que la renta per capita es más baja, que sus gobiernos

son más descuidados en cuanto a los servicios esenciales de la población y por tanto, que su educación es de más bajo nivel, tienen un alto nivel de criminalidad.

A partir de esta pobreza, se desarrollan nuevas técnicas ilícitas que desarrollan métodos de general dinero, el cual lógicamente no se declara a la Hacienda Pública, pero se introduce posteriormente en su curso legal, originando lo que se denomina en el campo de la fiscalidad como “lavado de dinero”.

Esta técnica que hemos descrito, junto con todas las actividades que la originan, suponen otro método de defraudar a las arcas del Estado, pues como es sabido, estas actividades no tienen ningún tipo de gravamen impositivo por ningún concepto.

Esto último se entiende sin perjuicio del coste que supone para el Estado la indagación y persecución de estas técnicas, pues el fin último es erradicarlas.

En cuanto a las actividades ilícitas y el blanqueo de dinero, lo desarrollaremos en los siguientes apartados de este epígrafe del proyecto.

No vamos a ofrecer cifras, ni siquiera aproximadas sobre estas actividades ilícitas.

Consultando la web del Banco de España, podemos apreciar que en determinados ejercicios ejercicios, como pudo ser en 2018 (un 31% más de casos que en 2017), pero todo parece indicar que este repunte, como otros que puedan ocasionarse en momentos concretos, son más fruto de la casualidad que de la causalidad, pues no parecen que haya suficientes técnicas para perseguirlos, puesto que esta actividad es noticia casi a diario.

Como medidas para mejorar la educación al objeto de evitar el fraude fiscal, podemos proponer:

- Conseguir una educación eficaz que pruebe que tiene la población está suficiente formada.
- Una posible modificación del acceso a la enseñanza infantil, primaria y secundaria con técnicas que verifiquen la dotación de habilidades personales del profesorado acordes a la materia.

Como se puede apreciar, no abogo por modificaciones de los límites cuantitativos de los créditos destinados a la financiación de la educación, sino modificaciones cualitativas para mejorar en determinados ámbitos.

2. Modernización del acceso a la función pública:

Los opositores y futuros cargos públicos, más aún en determinados puestos, son los principales encargados de perseguir el fraude y conseguir esa eficiencia que tanto determina las cuantías que componen los Presupuestos Generales.

Conseguir un personal capaz de perseguir el fraude desde el primer momento y no que la adquiera con el tiempo en la profesión y que, en general, sea eficiente en sus gestiones, va a conseguir una mejora de los recursos presupuestarios.

3. Conseguir una Administración de Justicia capaz de perseguir el fraude:

La Administración de Justicia en cualquiera de sus actuaciones debe ser independiente y no depende de ningún otro poder del Estado. Esto garantiza de por sí la eficacia de la Administración.

No obstante, la tramitación de los procedimientos que tienen relación con el fraude, al igual que la mayoría de los procedimientos que están sujetos a una sentencia judicial, son bastante lentos. Parte de esta lentitud tiene su causa en la dificultad de instrucción del procedimiento, pero estos procedimientos deberían ser más ágiles para perseguir con más celeridad el fraude, así como cooperar con los Cuerpos de Seguridad.

4. Política fiscal.

Que el último de los apartados lo hayamos dejado para hablar de la política fiscal, no quiere decir que sea la reforma (o no reforma, en este caso) estructural más importante.

La política fiscal actual se atiene a lo previsto en el artículo 135 de la Constitución de 1978.

Este artículo fue reformado consecuencia de la grave crisis económica que sufría España allá por el año 2011.

Fundamentalmente se basa en la contención del gasto y en mantenimiento de unos ingresos públicos que aseguren la ejecución de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento del contenido del artículo, así como lo dispuesto en la normativa europea con relación a los objetivos de deficit y deuda pública.

Toda esta normativa va a hacer que, en caso de cumplirse, los Presupuestos gocen de una mayor salubridad que en caso contrario.

6.2. Medidas para reducir el impacto del gasto en subvenciones en España. Precedentes europeos.

En este apartado del tema nos vamos a fundamentar primero en un aspecto objetivo de las fundaciones, como es el exceso de gasto en sus partidas presupuestaria.

Esto en definitiva conduce a la ineficiencia de la Administración, algo que contribuye a los presupuestos, tema que venimos tratando a lo largo de todo el proyecto.

Para ello vamos a ilustrarnos con una noticia que aparece en el portal web 'cincodias.elpais.com', el día 7 de julio de 2019, en la cual la AIREF analiza las subvenciones nacionales y el coste que estas suponen.

Subvenciones

La primera partida que la Airef entra a analizar fue también la más cuantiosa de las siete: las subvenciones, para las que el Estado se gasta cada año en torno a 14.000 millones de euros. Un coste muy elevado para después no saber si realmente han resultado útiles o han atajado algunos de los problemas para las que se plantearon. En efecto, el organismo fiscalizador constata que existe una "clara falta" de estrategia a la hora de planificar y diseñar las políticas públicas, decidir sobre su dotación presupuestaria y plasmarlas en subvenciones. Y ello porque "la estrategia, que tendría que ser el hilo conductor de todo el diseño de la política pública hasta su aplicación, solo entra al final del proceso".

A ello viene a sumarse, además, la falta de coordinación territorial de estas políticas por el escaso protagonismo de las comunidades autónomas en las mesas de negociación con el Estado, así como el hecho de tener una Ley General de Subvenciones poco clara e incompleta, basada en un sistema de reparto en ocasiones poco objetivo o desactualizado y con una "carga administrativa excesiva" para gestores y beneficiarios. Toda una serie de obstáculos que dificulta la transparencia y la rendición de cuentas.

Fuente: cincodias.elpais.com, ²⁵

La noticia viene a comentar un análisis que realiza la AIREF, organización pública con medios propios que tiene encargada funciones de control externo sobre el sector público estatal, sobre las partidas presupuestarias en las que España gasta mal.

Concluye que *"el dinero que se destina de las arcas públicas a subvenciones cada año alcanza la cifra de 14.000 millones de euros, consecuencia, según esta misma fuente, de una normativa vigente poco clara y eficaz, lo que en definitiva conlleva ineficiencia económica."*

Junto con esta partida, analiza esta misma fuente que pueden ser objeto de ajuste las siguientes partidas, al objeto de evitar dicha ineficiencia:"

Imagen ilustrativa de las partidas susceptibles de ajustarse. Análisis realizado por la AIREF:

Las partidas susceptibles de sufrir ajustes analizadas por Airef

Gasto público anual en millones de euros



Fuente: cincodias.elpais.com, 2019.²⁶

Sin perjuicio del desarrollo de la concesión de subvenciones que hicimos en el epígrafe 3 del proyecto, vamos a plantear una serie de preguntas al lector del proyecto:

1. ¿Se analizan los destinos concretos de los fondos concedidos?
2. ¿Es la actual normativa de subvenciones clara, objetiva, justa y eficaz?
3. ¿Se deja a la libre discrecionalidad de los entes autonómicos y locales la concesión de subvenciones en sus ámbitos de competencia?
4. ¿Se analizan correctamente los sectores a los cuales se destina la subvención y sus necesidades?
5. ¿Se destinan las subvenciones a la adquisición, en su caso, de productos que son de estricta necesidad para un particular o colectivo concreto?
6. ¿Se analiza en qué medida ha mejorado la actuación de los particulares o de los colectivos, en su caso, después del disfrute de la concesión?

7. ¿Realmente aportarían dinero personal esos destinatarios a adquirir los productos subvencionados si no lo estuviesen? Ej: en el ámbito de la subvención de productos farmacéuticos.

8. ¿Son reacios los destinatarios a buscar un ingreso de mercado en un determinado sector porque saben que van a recibir una subvención pública con los recursos suficientes? Ej: en el ámbito de las ayudas al sector primario.

Todas estas preguntas son objeto de respuestas de diferente índole a criterio de cada persona. Lo que sí haría el planteamiento de estas preguntas, en muchos casos, es mejorar la eficiencia administrativa, en este caso en el ámbito subvencional.

Habría que analizar si realmente en el seno de la Administración se plantean todas estas preguntas.

6.3. La posible retirada del dinero efectivo en circulación y sus efectos sobre el fraude

Esta es otra de las cuestiones que plantean, en este caso, la posibilidad de que se redujese notablemente el fraude directo a los presupuestos.

No vamos a entrar demasiado a fondo, porque daría para escribir un proyecto entero sobre esta cuestión.

Lo que sí parece claro es que el dinero proveniente de actividades ilícitas sigue siempre un curso procedimental:

- Primero se introduce en lo que se llama el curso legal del dinero por la correspondiente autoridad competente.
- Después pasa a adquirirse un bien o prestarse un servicio que se considera ilícito y viene tipificado en el ordenamiento como tal, el cual no está sujeto a ningún tipo de impuesto, tasa o cualquier contribución a los Presupuestos Generales.
- Por último, se adquiere un bien o se presta un servicio lícito en el mercado, pasando a volver a formar parte del curso legal del dinero. A esta operación que se realiza a través, generalmente de negocios “tapadera”, se le denomina ‘lavado de dinero’ y es una de las prácticas más perseguidas por la Administración tributaria en los últimos años.

Bien. ¿Cómo evitamos esta práctica irregular?

La cuestión está en impedir el segundo de los pasos, es decir, el controlar que se adquiera un bien o servicio ilícito.

¿Y cómo?

Es sencillo. El pago de estos bienes y servicios, salvo que los mercados ilegales se reinventen, algo aparentemente sumo complicado por la diferencia de poder adquisitivo entre el vendedor y el adquirente, debe hacerse en dinero.

Si eliminamos el dinero en efectivo, el pago en dinero solo puede realizarse mediante métodos electrónicos.

Esto último permitiría dejar constancia de la naturaleza de la transacción y perseguir, en su caso, la actividad ilícita.

Repito. A pesar de que esta cuestión se ha planteado ya por las autoridades, este razonamiento es solo bajo criterio personal.

Habría que analizar la capacidad de las entidades para poner a disposición de la población métodos de transacción exclusivamente electrónicos, así como las opiniones del Banco de España y demás autoridades componentes.

Nada hace indicar que hoy día no estén todos los sectores preparados para poner en marcha la iniciativa del pago exclusivamente por medios electrónicos.

6.4. Ética versus fuga a paraísos fiscales

El último de los apartados de este proyecto lo vamos a dedicar a la procedencia moral de tributar o no en un paraíso fiscal.

En razonamientos morales no nos vamos a extender mucho, porque el ámbito de lo moral es demasiado subjetivo.

Sí que vamos a analizar este apartado en base a una pregunta:

¿Qué lleva a una persona española que efectivamente reside en España el tiempo que indica la normativa, a una persona que reside y obtiene la mayoría de sus rendimientos en el territorio, o a una empresa creada en España que realiza toda, una parte o una mínima parte de su actividad a fugarse a un paraíso fiscal?

El objeto del pago de tributos, como ya he indicado en el proyecto, no tiene otra finalidad que el sustento de las cargas públicas.

Si desde un primer momento, desde prácticamente la creación del Estado como tal, los contribuyentes no hubieran contribuido propiamente con sus tributos al mantenimiento de los gastos públicos para el crecimiento económico, se podría decir que sería muy difícil (si no imposible) obtener ninguna ganancia en el territorio.

Lo que acabo de exponer no es más que lo que indica la teoría del crecimiento económico, en este caso para las naciones.

Además, cualquier particular que defraude, en la cuantía que sea, está defraudando al ente que le proporciona los servicios públicos básicos con parte de los recursos que debería ingresar el infractor en el Tesoro Público.

Hay que evitar la percepción del pago de tributos como una penalización o sanción y concebirlo como la manera de mantener las bases de todos aquellos servicios públicos que nos garantizan ser un Estado de derecho.

Conclusión:

Este proyecto se ha basado en un análisis desde varios puntos de vista del fraude económico y presupuestario al Estado español, entendiendo el fraude como aquella reducción de las partidas consignadas en los presupuestos que, consecuencia de otro tipo de actuaciones, podrían haber seguido consignada o disminuidas en menor cuantía. Para ello me he basado en datos objetivos, que por lo general son conocidos en el ciudadano de a pie, pero sobre todo en criterios personales y en una aplicación de mis ideas, lo que dota a este trabajo de una subjetividad que puede despertar en el lector su lado crítico, como es obvio.

Para la realización del proyecto, como ya hemos comentado en la introducción, es patente la dificultad para encontrar cifras exactas y afirmaciones concluyentes sobre la materia. Para todo ello la prensa online va a ser una fuente importante.

Si algo se querido remarcar a lo largo del proyecto y vuelvo a remarcar ahora en este resumen final es que el fraude no solo tiene lugar a través de actuaciones directas, ilícitas, perseguidas por las autoridades y a través de técnicas generalmente conocidas, sino también a través de una ineficiencia en la utilización de los recursos, tanto por autoridades como por los ciudadanos, que en definitiva van a suponer un esfuerzo del Estado en mantener e, incluso, incrementar las partidas presupuestarias.

Para extraer diversa información para el proyecto me he basado en fuentes online, de las cuales he podido extraer la información que en cada caso necesitaba para reafirmar los planteamientos que iba haciendo.

Por último, destacar que el fraude es algo extendido, no solo en España, sino en todos los países europeos y aquellos mundiales donde hay un sistema fiscal que persigue la recaudación de los ingresos públicos para satisfacer los gastos. Por tanto, se pone de manifiesto la necesidad de perseguir el fraude de una forma integral, tanto en las técnicas ya totalmente extendidas, como en aquellas nuevas que se empiezan a desarrollar.

Anexos:

- 1: Imagen que muestra la accesibilidad en el portal web de la AEAT al trámite de denuncia pública.



Fuente: página web de la AEAT. Apartado de accesibilidad al trámite de denuncia pública.

- 2: Cuadro sobre los diversos Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) vigentes para cada ministerio a junio de 2020:

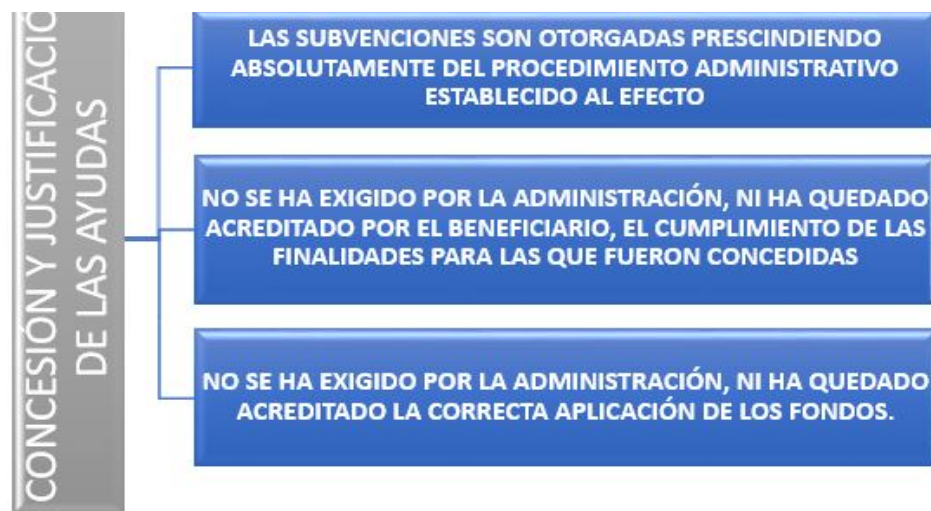
MINISTERIO	TÍTULO	VIGENCIA
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE 2018/2020	1 ENERO DE 2018 A 31 DICIEMBRE DE 2020
ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN	PLAN DE SUBVENCIONES 2018	1 ENERO DE 2018 A 31 DICIEMBRE 2020

EUROPEA Y COOPERACIÓN		
CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2019	1 ENERO DE 2019 A 31 DICIEMBRE DE 2019
CULTURA Y DEPORTE	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE 2018/2020	1 ENERO DE 2018 A 31 DICIEMBRE DE 2020
DEFENSA	PRESUPUESTO PROPIO	PRESUPUESTO PROPIO
ECONOMÍA Y EMPRESA	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE 2019/2021	24 SEPTIEMBRE DE 2019 A 31 DICIEMBRE 2021
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONALES	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2018/2020	1 ENERO 2018 A 31 DICIEMBRE 2020
FOMENTO	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2018/2021. MINISTERIO DE FOMENTO	2 AGOSTO 2018 A 31 DICIEMBRE 2021
HACIENDA	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 2018/2020	1 ENERO 2018 A 31 DICIEMBRE 2020
INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES. PERÍODO 2019/2021	1 ENERO 2019 A 31 DICIEMBRE 2020

INTERIOR	PES DEL MINISTERIO DE INTERIOR 2018/2020	1 ENERO 2018 A 31 DICIEMBRE 2020
JUSTICIA	PRESUPUESTO PROPIO	PRESUPUESTO PROPIO
POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA	PES MINISTERIO 2019/2021	1 ENERO 2019 A 31 DICIEMBRE 2021
PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD	PLAN ESTRATÉGICO SUBVENCIONES SUBVENCIONES 2018/2020	1 ENERO 2018 A 31 DICIEMBRE 2020
SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL	PES MINISTERIO PARA EL PERÍODO 2018/2020	1 ENERO 2018 A 31 DICIEMBRE 2020
TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL	PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2017/2019	28 JULIO 2017 A 31 DICIEMBRE 2019
TRANSICIÓN ECOLÓGICA	PES 2019 A 2021	26 ABRIL 2019 A 26 ABRIL 2021

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Portal de Transparencia de Administración General del Estado. Planes Estratégicos vigentes a junio de 2020.

- 3: Imagen aclaratoria de la concesión y justificación de ayudas públicas.



Fuente: lavanguardia.com

Bibliografía:

- 1. E. Martínez, 2019. La mitad de los españoles creen que pagan muchos impuestos, pero son menos que el año pasado, 5.
- 2. A. Rodríguez De Paz (2019), *Los españoles creen que los frien a impuestos pese al elevado fraude*, 6. Disponible online en <https://www.lavanguardia.com/economia/20191218/472314308219/impuestos-espana-fraude-fiscalidad-agencia-tributaria-irpf-iva.html>
- 3. (Cincodias.elpais.com,, 2019), *Esto es lo que vigila Hacienda para cazar el fraude*, 6.
- 4. Lainformacion.com, en su propio portal web, 2018, 7.
- 5. Ingresos declarados en el IRPF. AEAT, 2014, 10.
- 6. Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema fiscal español, página web del Ministerio de Hacienda, 2014, 11.
- 7. elpais.com, 2019. Los técnicos de Hacienda dedican sus labores principalmente a la pyme. 13
- 8. En qué se enfocan las medidas antifraude en España (PFS, 2019), 15.
- 9. (elpais.com, 2019). Portal elpais.com. *España dejó de recaudar 1.800 millones por el fraude al IVA*, 15.
- 10. R. Sánchez (2020), *El fraude del IVA evade 64.000 millones al año en Europa*, 16. Disponible online en https://www.abc.es/economia/abci-fraude-evade-64000-millones-europa-202001090145_noticia.html
- 11. EFE (2016), *El número de trabajadores en la UE marca un récord, pero se ralentiza*, 16 . Disponible online en <https://www.20minutos.es/noticia/2910695/0/paro-ue-eurostat-tercer-trimestre-2016/>

- 12. C. Rivero (2019), *La España insostenible: más personas cobran su nómina del sector público que de la empresa privada*, 16. Disponible online en <https://okdiario.com/economia/espana-insostenible-mas-personas-cobran-nomina-del-sector-publico-que-empresa-privada-4337842>
- 13. nuevatribuna.es (2019), en portal nuevatribuna.es, *Impuesto Sociedades y fraude fiscal* 18.. Disponible online en <https://www.nuevatribuna.es/articulo/actualidad/impuesto-sociedades-fraude-fiscal-grietas-espana-pierde-ingresos/20191024165342167450.html>
- 14. JSG (2016), *El fraude destapado por Hacienda en el Impuesto Sociedades se triplica*, 18. Disponible online en https://elpais.com/economia/2016/11/10/actualidad/1478788134_918396.html
- 15. AGM (2019), *¿Qué falla en las subvenciones directas? Las labores de control financiero y estudio de las responsabilidades derivadas (reintegro por alcance)*, 19. Disponible online en <https://reflexionesdeuninterventor.wordpress.com/2019/09/02/que-falla-en-las-subvenciones-directas-las-labores-de-control-financiero-y-estudio-de-las-responsabilidades-derivadas-reintegro-por-alcance/>
- 16. AMG (2019). Igual informe que en apartado 13, 20.
- 17. Página web Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2014). Evolución ayudas económicas período 2008-2011), 22.
- 18. María Garijo y Rubén Sánchez (2017), *Así se repartió el dinero del rescate financiero banco a banco*, 23. Disponible online en https://www.eldiario.es/economia/DATOS-repartio-dinero-rescate-bancario_0_684182269.html
- 19. lavanguardia.com (2019), *España da miles de millones en subvenciones sin control*, 25. Disponible online en <https://www.lavanguardia.com/economia/20190611/462775200900/espana-ayudas-subvenciones-gay-de-liebana-video-seo-lv.html>
- 20. Informe de la AEAT (2006), *Observatorio del delito fiscal*, 29.. Disponible online en https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Campanias/Plan_preencion_del_fraude_fiscal/observatorio_en_gb.pdf
- 21. J. Tahiri (2019), *El número de delitos fiscales descubierto por el fisco en 2018 fue seis veces menor que en 2011*, 32. Disponible online en https://www.abc.es/economia/abci-numero-delitos-fiscales-descubiertos-fisco-2018-seis-veces-menor-2011-201911190211_noticia.html
- 22. STT (2019), *Qué se considera paraíso fiscal y cuáles son los países que se consideran como tales*, 35. Disponible online en <https://www.segurosdetuatu.es/posts/que-se-considera-un-paraiso-fiscal-y-cuales-son-los-paises-que-se-consideran-como-tales>
- 23. OCDE (2016). Principales focos de baja tributación, 37.
- 24. elpais.com (2019), *¿Por qué España es líder en abandono escolar y cómo hay que afrontarlo?*, 41. Disponible online en https://elpais.com/sociedad/2019/09/27/actualidad/1569584408_435865.html
- 25. (cincodias.elpais.com, 2019), *Principales partidas de gasto en subvenciones*, 44.. Disponible online en https://cincodias.elpais.com/circuidas/2019/07/05/economia/1562345518_632738.htm
- 26. elpais.com (2019), *Posibles principales ajustes en las partidas de subvenciones*, 45.