

---

Tesis doctoral

Análisis crítico de la amnistía fiscal como mecanismo para reducir el fraude fiscal

María Goenechea Domínguez

---



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la licència [Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia [Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

This doctoral thesis is licensed under the [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

TESIS DOCTORAL

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA  
AMNISTÍA COMO  
MECANISMO PARA REDUCIR  
EL FRAUDE FISCAL**

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL  
CATALUÑA



DOCTORANDO: MARÍA GOENECHEA DOMINGUEZ

DIRECTOR: DR. JAVIER GARCÍA-VERDUGO SALES

CODIRECTOR: DR. FERNANDO DIEZ ESTELLA



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>I. ECONOMÍA SUMERGIDA .....</b>	<b>15</b>
I.1. CONCEPTO	16
I.2. CAUSAS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	20
I.3 ANÁLISIS CONCRETO DE FRAUDE EN MERCADO LABORAL	25
<b>II. CUANTIFICACIÓN DE ECONOMÍA SUMERGIDA .....</b>	<b>31</b>
II.1 MÉTODOS DE ESTIMACIÓN	32
II.2 ESTIMACIONES REALIZADAS	39
II.2.A. EN ESPAÑA	39
II.2.B ESTIMACIONES REALIZADAS PARA ALGUNOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA	41
<b>III. FRAUDE FISCAL.....</b>	<b>45</b>
III.1. PRINCIPALES MODALIDADES DE FRAUDE FISCAL	46
III.2. FACTORES QUE DETERMINAN EL FRAUDE FISCAL	47
III.3. CONSECUENCIAS DEL FRAUDE FISCAL	56
III.4 ANÁLISIS TEÓRICO DEL FRAUDE FISCAL	58
III.5 ESTIMACIONES DE FRAUDE EN ESPAÑA	61
III.6. CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL FRAUDE FISCAL	67

<b>IV. POLÍTICAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA COMO MEDIDA PARA REDUCIR FRAUDE FISCAL.....</b>	<b>69</b>
IV.1 POLÍTICAS POSIBLES A APLICAR PARA INCREMENTAR EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL	71
IV.2 RESULTADOS Y CONCLUSIONES OBTENIDAS	74
IV.3 MEDIDAS APLICADAS EN EL CASO CONCRETO DE ESPAÑA	76
<b>V. LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL COMO MEDIDA PARA DISMINUIR EL FRAUDE FISCAL .....</b>	<b>85</b>
V.1 SITUACIÓN DE PARTIDA: INTERNACIONALIZACIÓN OPERACIONES	86
V.2 AGRAVAMIENTO DE LA SITUACIÓN POR PARAÍOS FISCALES	86
V.3 LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL	88
V.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE DICHA LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL	90
V.4.A. A NIVEL MUNDIAL	90
V.1.B. A NIVEL EUROPEO	91
V.1.C. A NIVEL NACIONAL	92
<b>VI. LA AMNISTÍA FISCAL COMO MEDIDA PARA DISMINUIR EL FRAUDE FISCAL.....</b>	<b>97</b>
VI.1 INTRODUCCIÓN	98
VI.2 CONCEPTO	99
VI.3 POSTURAS DOCTRINALES EN RELACIÓN A ESTE TIPO DE MEDIDAS	101

ASPECTOS POSITIVOS DE ESTE TIPO DE MEDIDAS	101
ASPECTOS NEGATIVOS DE ESTE TIPO DE MEDIDAS	103
RECAPITULACIÓN DE POSTURAS	107
VI.4 ORIGINALIDAD DE LA AMNISTÍA	107
VI.5 TIPOS DE MEDIDAS DE AMNISTÍA FISCAL	109
VI.6 ESTUDIOS PREEXISTENTES SOBRE AMNISTÍAS FISCALES	112
VI.7 CONCLUSIONES OBTENIDAS DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS	115
VI.8 LIMITACIONES A LA COMPROBACIÓN EMPÍRICA DE ESTAS CONCLUSIONES	117
<b>VII. PRINCIPALES AMNISTÍAS FISCALES APLICADAS EN OTROS PAÍSES .....</b>	<b>119</b>
VII.1 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES AMNISTÍAS APLICADAS	120
VII.1.a) EL CASO BELGA	121
VII.1.b) EL CASO IRLANDA	122
VII.1.c) LAS AMNISTÍAS FISCALES DE EEUU	123
VII.1.d) EL CASO FILIPINAS	124
VII.1.e) EL CASO ARGENTINA 1987	126
VII.1.f) EL CASO COLOMBIA 1987	126
VII.1.g) EL CASO FRANCIA 1986	127
VII.1.h) EL CASO INDIA 1997	127
VII.1.i) EL CASO ITALIA	128
VII.1.j) EL CASO ALEMANIA	128

VII.1.k) EL CASO PORTUGAL	128
VII.1.l) EL CASO GRECIA	129
VII.2 CONCLUSIONES EXTRAÍDAS	130
<b>VIII. AMNISTÍAS FISCALES APLICADAS EN ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XX .....</b>	<b>133</b>
VIII.1 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1976	134
VIII.2 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1985	135
VIII.3 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1991	136
<b>IX. ANÁLISIS DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012 APROBADA EN ESPAÑA .....</b>	<b>141</b>
IX.1 ANTECEDENTES	143
IX.2 EN QUÉ CONSISTE EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN FISCAL 2012	144
IX.3 INCENTIVO Y DIFICULTADES A LA APLICACIÓN PRÁCTICA	146
IX.4 ANÁLISIS DE SU NATURALEZA JURÍDICA	149
IX.4.a) NORMATIVA APLICABLE	150
IX.4.b) NATURALEZA JURÍDICA	156
IX.4.c) INSTRUMENTO NORMATIVO UTILIZADO	158
IX.5 FUNCIONAMIENTO DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012	163
IX.5.a) TRIBUTOS DERIVADOS DE LA REGULARIZACIÓN	163
IX.5.b) SUJETOS QUE SE PUEDEN ACOGER A LA REGULARIZACIÓN	164
IX.5.c) OBJETO DE LA REGULARIZACIÓN	165

IX.5.d) EL DINERO EN EFECTIVO	166
IX.5.e) CÓMO AFECTA LA PRESCRIPCIÓN	167
IX.5.f) LA DECLARACIÓN TRIBUTARIA ESPECIAL FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN VÍA COMPLEMENTARIA	168
IX.5.g) APLICACIÓN EN LOS REGÍMENES FORALES	169
IX.6 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS OBTENIDOS	170
IX.6.a) DATOS SOBRE IMPORTES RECAUDADOS	170
IX.6.b) DATOS SOBRE IMPORTES AFLORADOS	170
IX.6.c) COMPARATIVA ENTRE DATOS REALES Y PREVISIONES DEL GOBIERNO	172
IX.6.d) INCIDENCIA REAL DEL PATRIMONIO AFLORADO Y PREVISIÓN FUTURA	173
IX.6.e) DATOS PREVIOS SOBRE ECONOMÍA SUMERGIDA EN ESPAÑA	174
IX.6.f) INCIDENCIA DEL PATRIMONIO AFLORADO SOBRE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	176
IX.7 PRINCIPALES CRÍTICAS AMNISTÍA FISCAL 2012	177
IX.8 CONCLUSIONES OBTENIDAS DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012	179
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>185</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>193</b>





# INTRODUCCIÓN

En la actualidad, una de las funciones más importantes que se encomiendan al Estado es la de garantizar a los ciudadanos un mínimo de bienestar social mediante la oferta de bienes y servicios públicos. Por consiguiente, se generan una serie de gastos públicos que han de ser financiados y que, por tanto, han supuesto un crecimiento de la fiscalidad.

Aunque existe una tendencia cada vez más marcada del sector público de recurrir a los mercados de capitales para cubrir los déficits presupuestarios, la recaudación impositiva debería ser la principal forma de financiación.

Aunque la incidencia que supone la fiscalidad en la economía privada en ocasiones ha provocado ineficiencias en la asignación de recursos que han llevado a polémicas sobre las tareas concretas que deben asumir las instituciones públicas, hay que reconocerla fiscalidad permite al Sector Público fundamentales servicios.

Esto es, en primer lugar, es una fuente de recursos para financiar los distintos programas de gastos que se encuentran en sus presupuestos. En segundo lugar, tiene una importante función redistributiva en la medida que permite reajustar la distribución de la renta que se deriva del libre juego de la actividad económica. Por último, es un importante instrumento de Política fiscal en la medida en que es un instrumento que permite a la autoridad económica la consecución de terminados objetivos de política económica.

No obstante lo anterior, existen circunstancias que motivan al contribuyente a evitar sus obligaciones tributarias. Como formas convencionales para ello están la elusión y evasión fiscal, así como el desarrollo de actividades encuadradas dentro de la economía sumergida.

A este respecto, es fundamental distinguir estos conceptos, de ahí que la primera parte del presente estudio se dedique a ello. A modo preliminar, se puede considerar que economía sumergida será toda aquella actividad que queda al margen del conocimiento y control del Estado y aunque puede

realizarse por distintas razones y no sólo fiscales, en todo caso conlleva quedar fuera de la tributación que le correspondiera en caso de haberse realizado de forma oficial.

Por otra parte, entre las actividades realizadas dentro de la economía oficial puede haber algunas que no soporten la presión fiscal que a priori les correspondería. Entre ellas, hay que distinguir entre la elusión y la evasión fiscal. En concreto, se entiende por elusión de un impuesto por parte de un individuo obligado al pago, el hecho de modificar su comportamiento de manera que se reduzca o elimine su deuda tributaria. En este caso, no hay por tanto nada ilegal en la conducta del individuo puesto que los medios que utiliza son legales.

En estos casos, el individuo normalmente aprovecha áreas “grises” de la normativa y van cambiando los mecanismos de elusión con rapidez como consecuencia a las reacciones legislativas de las autoridades tributarias. Por tanto, para aprovecharse de este tipo de figuras se requieren ciertos conocimientos jurídicos y económicos y así poder saber cómo realizar una actividad de cara a beneficiarse dentro del mundo tributario.

Por el contrario, la evasión o fraude fiscal consiste en dejar de pagar los impuestos por medios ilegales. En los últimos años, como se verá más adelante en este estudio, se calcula que en los países europeos y norteamericanos, las actividades fiscales fraudulentas han llegado a alcanzar el 10% de la actividad económica.

Además, las actividades que no soportan la carga fiscal que les correspondería tienden a aumentar en épocas de mala coyuntura económica. En concreto, la actividad económica al margen del control del Estado tiende a aumentar especialmente cuando la composición sectorial de una economía sea intensiva en mano de obra poco cualificada, puesto que hace que en épocas de crisis se produzca un desproporcionado ajuste del empleo ante la caída del PIB, con el consiguiente repunte de economía sumergida.

Todas estas actuaciones que conllevan eludir el pago de los correspondientes impuestos tienen una serie de consecuencias negativas para la

economía. En concreto, entre ellas se destacan como más importantes las siguientes:

- Pérdida de ingresos para la Administración tributaria, lo cual revertirá en una mayor presión fiscal soportada por las rentas cuyo control es más fácil para las autoridades fiscales, como son las rentas del trabajo.
- Alteración en la equidad de la distribución de la renta entre los individuos. No sólo porque se aumenta todavía más la presión fiscal únicamente sobre los que soportan los impuestos, sino también por los beneficios recibidos por aquellos que están defraudando.
- Incidencia negativa en la exactitud del cálculo de indicadores económicos tales como la medición del PNB y el nivel de desempleo.
- Distorsión en la localización de factores e ineficiencia en la asignación de recursos por el trasvase de recursos de actividades económicas registradas fiscalmente a otras encuadradas en la economía sumergida.

Dadas estas consecuencias tan negativas, uno de los objetivos prioritarios por parte de la Administración tributaria sería eliminar este tipo de comportamientos. No obstante lo anterior, no es fácil puesto que para ello, se requiere una serie de predicciones sobre estimaciones precisas de la elasticidad de determinados factores que sólo pueden ser obtenidas por rigurosas contrastaciones empíricas. Y esta información, por la propia naturaleza de este tipo de situaciones, es prácticamente imposible de obtener.

En la presente situación económica de agravamiento de estas situaciones en las últimas décadas, se hace todavía más imprescindible analizar este fenómeno así como las medidas que se plantean para su eliminación o, al menos, reducción.

A este respecto, hay que señalar que el análisis del fenómeno de la economía sumergida es relativamente complejo tanto por la dificultad para delimitarlo como por la falta de datos para cuantificarlo. Sin embargo, es un tema cuyo análisis se considera fundamental, no sólo por los efectos que tiene para la política económica (por la evasión fiscal a la que conduce y la consecuente reducción de la recaudación tributaria tan indispensable de regularizar especialmente en situación de desequilibrio de las cuentas públicas); sino también por las consecuencias económicas y sociales que conlleva.

Esta situación, produce una gran desigualdad puesto que en la economía están interactuando agentes operando en economía sumergida junto con otros que lo hacen en el marco de la legalidad, no sólo por las diferencias en las condiciones laborales de los trabajadores sino también por la distorsión en la competencia en el mercado.

Además, de cara a tomar medidas eficaces para su reducción, es preciso determinar las causas que originan este fenómeno. Esta cuestión también es compleja puesto que las mismas provienen de una interacción de factores, en los que afectan aspectos tales como la tolerancia social, situaciones de desempleo, la presión fiscal, funcionalidad de instituciones, etc.

Por todo lo anterior, se considera necesario un estudio recapitulativo de la economía sumergida, sus causas, consecuencias; así como de las posibles medidas a aplicar para reducir el fraude fiscal.

En concreto, una de las medidas aplicadas a lo largo de la historia y en la mayoría de los países ha sido la amnistía fiscal. Dicha medida es muy controvertida, no sólo por el ataque a la equidad que pueda conllevar, sino porque sus resultados no siempre han sido los esperados.

El objeto del presente estudio es un análisis de la amnistía fiscal como mecanismo para disminuir el fraude. Para ello, después de analizar las situaciones de partida de economía sumergida y fraude fiscal, se centrará en la amnistía como medio para disminuir este tipo de comportamientos. En concreto, se analizarán algunas de las amnistías más representativas aplicadas en los

distintos países y sus resultados, así como las aplicadas en España a lo largo de la historia. Por último, se intentará sacar conclusiones sobre los requisitos que deberían conllevar de cara a maximizar su eficacia.



# I. ECONOMÍA SUMERGIDA

I. 1. CONCEPTO

I.2. CAUSAS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

I.3 ANÁLISIS CONCRETO DE FRAUDE EN MERCADO  
LABORAL



## I.1. CONCEPTO

Para empezar a analizar este tema, es preciso delimitar y acotar los conceptos implicados. Esto es, qué se entiende por economía sumergida y fraude fiscal.

En primer lugar hay que destacar que existe multitud de conceptos utilizados y que no siempre son sinónimos, tales como “economía sumergida”, “economía irregular”, “economía informal” o “economía gris”.

En cualquier caso, según Ruesga y Carbajo (2013) dentro de la propia “economía sumergida” se pueden presentar tres planos: las actividades ilegales como las drogas; las operaciones simplemente no declaradas donde se presentaría el fraude tributario; y las operaciones simplemente no mercantiles como las domésticas y por tanto no registradas en la Contabilidad Nacional.

Esto es, según dichos autores, en la medida en que el elemento central para determinar cuándo una actividad es “informal”, es el Estado. Esto es, consideran actividad sumergida aquella parte de la actividad económica que no se controla, computa o contabiliza por las instituciones y mecanismos del Estado instituidos a tal fin.

Añaden que, dado que el tránsito de actividades entre la economía formal e informal es continuo, y que la sociedad y la economía están en continuo movimiento y son cambiantes, resulta prácticamente imposible determinar las dos vertientes con exactitud y de manera clara.

Por otra parte, cada autor ofrece su propia definición, tal y como se observa en la XXVI Edición del Libro Marrón del Círculo de Empresarios, sobre implicaciones de la economía sumergida en España, donde distintos autores analizan los efectos de dicha economía sumergida según distintos aspectos. <En concreto, para analizarlos, cada autor da una definición distinta según sea el objeto de su estudio. Así,

Antonio Argandoña, que dedica su artículo al análisis de algunas consideraciones éticas, lo limita a “las actividades más o menos organizadas y arraigadas de la economía no declarada, orientadas principalmente al incumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social”.

José María Serrano Sanz, le llama economía bajo la superficie y se refiere concretamente a “la parte de la economía no recogida en las estadísticas”.

Carlos Manuel Moyano Jurado, que analiza el fraude en el mercado laboral, se ajusta a la definición de la OIT de la economía informal, “una actividad económica realizada por trabajadores y unidades económicas que no cumplen las reglamentaciones laborales establecidas”.

Carlota Solé, que trabaja también con el concepto laboral, se centra en los diversos aspectos de la inmigración irregular.

José María Peláez Martos que analiza el fraude fiscal, se refiere necesariamente a la falsedad de las declaraciones de actividad económica en el pago de los impuestos.

Andrés Fernández Díaz, comienza su artículo dedicado a la corrupción, acotando el concepto como un conjunto: “la economía sumergida incluye el fenómeno de la percepción de rentas fuera del circuito oficial sin pagar impuestos ni cotizaciones a la seguridad social... y también flujos monetarios procedentes de actividades ilegales y delictivas... estrechamente relacionados con la corrupción”. Este tema de la corrupción, aunque relacionado con la necesidad de transparencia, también está tratado en el artículo de Jesús Lizcano Álvarez.

En términos de dinámica social, Jorge Hurtado, pone de manifiesto la posibilidad de establecer diferentes niveles superpuestos en el análisis de la economía sumergida según se considere: La vida material (básicamente autoconsumo), las transacciones de mercado o economía en general y la economía no oficial monetaria.

Por último, Brindhusa Anghel y Pablo Vázquez, investigadores en FEDEA, exigen una definición común, por lo que se atienen a la definición de la OCDE, de manera que todas las informaciones utilizadas se refieran al mismo concepto.

La OCDE considera economía sumergida a “las actividades que son productivas y relativamente legales pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades públicas para (...) evitar pagos de impuestos y seguridad social así como el cumplimiento de ciertas regulaciones (Círculo de Empresarios, 2010).

Por tanto, para la OCDE las actividades ilegales por criminales o delictivas, como la producción y distribución de drogas, armas, etc., quedan excluidas del concepto de economía sumergida. Para dicha organización, la economía sumergida hace referencia a todo el conjunto de actividades económicas cuyo producto final es legal, pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades de un país para evitar el pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social, para evitar el cumplimiento de normas legales sobre salarios mínimos, normas sanitarias o de calidad, o simplemente para evitar el cumplimiento de procedimientos administrativos.

**Con independencia de la controversia doctrinal, a los efectos de este estudio, se puede considerar que existe economía sumergida, en tanto la actividad en cuestión quede al margen del conocimiento y control del Estado. Se dará siempre que se realicen actividades ilegales y en caso de actividades legales cuando las mismas no se declaren debidamente.**

Esto es, existe economía sumergida, encubierta, irregular, oculta, subterránea o como se quiera llamarlo, cuando la actividad económica no consta en los registros estadísticos o fiscales. Su origen puede ser variado lo que explica la variedad de los términos, pero no se limita a la economía ilegal proveniente de actividades delictivas como tráfico de drogas, armas, prostitución y otras prácticas delictivas. Y, consecuentemente en todo caso, se incurrirá en fraude fiscal (el cual será delito o no en función de la cantidad defraudada) o fraude laboral.

La existencia de una economía al margen del ordenamiento es lo que da origen a la figura objeto de análisis en el presente estudio. En relación con esta economía, aunque responda a una clasificación más doctrinal que real el profesor Edgar L. Feige distingue dentro de la economía subterránea (underground) cuatro formas distintas: (i) la ilegal en sentido estricto, que coincidiría con la economía derivada de la actividad delictiva, (ii) la no regulada, (iii) la no registrada y (iv) la informal; aunque con solapamientos entre ellas, en la medida en que la informal suele ser, a la vez, no regulada legalmente y no registrada en las estadísticas oficiales. De esta manera, cabría incluso incluir la economía doméstica entendida como la realizada en el ámbito familiar al margen de relación laboral o profesional alguna. (Feige, 1990).

En conclusión, dada la variedad terminológica utilizada por los autores, y la confusión e interrelación de los conceptos utilizados, no es posible que haya un consenso doctrinal y, por tanto, tampoco de datos estadísticos y económicos precisos en relación con estas magnitudes a medir, puesto que ni siquiera está claro su contenido.

No obstante lo anterior, con independencia del contenido que cada autor incluya dentro de estas magnitudes, como se verá más adelante en el presente estudio, todos los estudios realizados a este respecto por la generalidad de los autores, coinciden en el alto nivel en España de fraude fiscal y de economía sumergida. De ahí la necesidad y urgencia de su estudio y del análisis de qué medidas se pueden tomar para su reducción.

## I.2. CAUSAS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Considerando que el concepto de economía sumergida engloba toda aquella actividad al margen del conocimiento y control del Estado, una causa de la misma sería la **prohibición de determinadas actividades económicas** en la medida en que dicha prohibición hace que las mismas, en lugar de ser eliminadas del todo, sean empujadas hacia una economía sumergida. Este es el caso del tráfico de drogas, la prostitución, etc.

En el caso de la economía sumergida derivada de actividades en principio, legales, las causas que las pueden producir son variadas y complejas.

Según Andrés Fernández Díaz, (Círculo de Empresarios, 2010), las causas se puede decir que surgen de la interacción entre muchos factores. En primer lugar, cabría señalar la **evasión del pago de impuestos** (fraude fiscal) como razón para no declarar los ingresos de un agente económico o la realización de una transacción económica.

La situación anterior se da no sólo en países y coyunturas en los que hay una tasa de paro muy elevada como “alivio” de la misma, sino también en economías con bajas o razonables tasas de paro pero con niveles altos de corrupción (como puede ser el caso de Italia en los años 2008 y 2009).

Asimismo, la evasión de impuestos se da no sólo en el colectivo de trabajadores de rentas bajas sino también en el otro extremo, puesto que una fuerte presión fiscal contribuye a impulsar la economía sumergida.

Por tanto, se puede concluir que, aunque depende de muchos factores y afecta la tolerancia social hacia ella, al margen de la realización de actividades económicas ilegales, la evasión de impuestos podría ser considerada la principal causa de la economía sumergida.

Por otra parte, **eludir la normativa laboral** (fraude laboral) es otra causa de mantener actividades al margen del conocimiento del Estado.

Por último, se establece el **carácter procíclico o contra cíclico** de la economía sumergida. Así, según Ruesga & Carbajo (2013), también hay controversia. Para analizarlo, se tienen en cuenta los efectos que puede tener una economía depresiva sobre los productos de bienes y servicios y sobre la función coste-beneficio de la ocultación.

Esto es, pretenden determinar si en una situación de depresión se aumentan o reducen los beneficios de la ocultación o los perjuicios de la misma. Para ello, analizan cómo distintas circunstancias que se dan en épocas de depresión económica, pueden afectar a la ocultación. Esto es, van viendo si cada una de esas circunstancias, aumenta los costes o disminuyen los beneficios de funcionar en régimen de economía sumergida o, por el contrario, si disminuyen los costes y aumentan los beneficios.

Entre los costes de la ocultación estaría la posibilidad de penalización tanto económica (sanciones o recargos) como penales (cárcel, inhabilitación, etc.) por incumplimiento de las normas.

Por su parte, entre los beneficios de la ocultación estará la menor o nula carga fiscal sobre las rentas, el mantenimiento del beneficio e prestaciones sin contribuir a su financiación, menores costes de cumplimiento de normativa, mayor flexibilidad organizativa y de producción.

Los efectos de que los distintos aspectos que se producen en una época de crisis económica producen sobre los beneficios o costes de funcionar en régimen de economía sumergida, se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Efecto de crisis económica en economía sumergida

<b>SITUACIONES DERIVADAS DE UNA DEPRESIÓN ECONOMICA</b>	<b>AUMENTAN LOS COSTES DE LA OCULTACION Y DISMINUYEN LOS BENEFICIOS DE LA OCULTACION</b>	<b>DISMINUYEN LOS COSTES DE LA OCULTACION Y AUMENTAN LOS BENEFICIOS DE LA OCULTACION</b>
Escasez de crédito		X
Descenso del empleo formal, incremento del desempleo		X
Déficit público (recorte gasto público)	X	
Déficit público (incremento tributación)		X
Deflación	X	
Reducción de rentas de las familias		X
Caída de la demanda agregada		X
Tolerancia en el entorno (aumenta situaciones de "riesgo moral")		X
Reformas estructurales	X	
Tolerancia en las administraciones		X
Campañas antifraude	X	

Fuente: elaboración propia a partir de Ruesga y Carbajo (2013).

En general, se puede determinar que como consecuencia de la crisis, se producen una serie de situaciones que tienden a disminuir los costes y a aumentar los beneficios, en términos relativos, de llevar una actividad de economía sumergida.

No obstante, según señalan dichos autores, de forma sectorial, este efecto puede no producirse. Así, en relación con el sector de la construcción donde la

economía sumergida puede tener cierto peso, en la medida en que en épocas de crisis dicho sector se reduce, el efecto de la crisis sobre la economía sumergida pudiera considerarse anti cíclico. Sin embargo, en la medida en que dicho efecto de reducción en épocas de crisis se produce tanto en la actividad formal y en la informal, ese efecto anti cíclico se puede considerar moderado y en todo caso, su efecto es insuficiente para disminuir el volumen de la economía sumergida en épocas de mala coyuntura económica.

Otro argumento para apoyar el carácter pro cíclico de crisis económica a la economía sumergida, tal y como señalan Ruesga & Carbajo (2013) proviene del hecho de que en la situaciones de crisis financiera de los últimos años, se ha aumentado la presión sobre las economías de la Eurozona, fomentándose políticas de ajustes con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas y reducir la amenaza de los mercados de capitales sobre la Unión Monetaria. En concreto, los programas de ajuste fiscal se han enfocado tanto en políticas de disminución del gasto público (especialmente en temas de sanidad, educación y prestaciones) como en el aumento de impuestos, imponiendo condiciones muy duras para conseguir el objetivo del déficit establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Este proceso de ajuste afecta al comportamiento de los agentes económicos en la medida en que el aumento de la presión fiscal conlleva una tendencia a participar en régimen de economía sumergida y así mejorar su nivel de competitividad, especialmente en épocas en las que se reduce la actividad económica y los márgenes de beneficios.

**En conclusión**, aunque las causas de la existencia de economía sumergida pueden ser variadas, es un hecho que el fraude fiscal (aunque no siempre sea la causa de la economía sumergida), va intrínsecamente unido a ella. Esto es, puede haber economía sumergida por actividades delictivas, por intentar eludir la normativa laboral o por la razón que sea; pero lo que es un hecho es que en caso de que la actividad esté al margen del Estado (hay economía sumergida) conlleva que no se estén pagando los impuestos que se



deberían (hay fraude fiscal). Por tanto, economía sumergida y fraude fiscal son dos conceptos que van intrínsecamente unidos.

Del análisis econométrico que analice las consecuencias de la economía sumergida sobre la recaudación fiscal, se concluye que la economía sumergida conlleva una reducción de la recaudación en los estados analizados. En concreto, se establece que por cada punto porcentual que se incrementa la economía sumergida, los ingresos tributarios disminuyen, aproximadamente, en un 0,35 %.

En concreto, analizando el período del 2003 al 2011, se observa que España es el país que presenta un aumento mayor de la media en lo que se refiere a economía sumergida. Como se ha expuesto anteriormente, este aumento tiene unos efectos muy negativos en lo que se refiere a sus ingresos tributarios, por lo que España es el Estado que refleja una mayor pérdida de recaudación tributaria.

En base a todo lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que el fraude fiscal y el fraude laboral son las causas más manejables a tener en cuenta de cara a una política encaminada a reducir la economía sumergida en la medida en que ni la prohibición de determinadas actividades ni el carácter procíclico de la economía son fácilmente manejables.

A continuación se hará un breve análisis del fraude en materia laboral para después centrarse en el fraude fiscal y en los mecanismos para disminuirlo, enfocándose en la amnistía fiscal como alternativa. Esto es, el análisis del fraude en el mercado laboral que se realiza a continuación se hará a los efectos de completar el presente estudio.

### I.3 ANÁLISIS CONCRETO DE FRAUDE EN MERCADO LABORAL

Conforme a lo comentado anteriormente, la economía sumergida proveniente de actividades legales tiene como objetivo eludir la aplicación de la normativa laboral o de la normativa fiscal fundamentalmente. Aunque en el caso de la economía sumergida proveniente de actividades ilegales también se elude ambas normativas, no es el objetivo primordial por el que se realiza dicha actividad de forma oculta para las autoridades.

Por tanto, en dichos casos se producirá fundamentalmente fraude en el mercado laboral y fraude fiscal según se analiza a continuación.

Según Carlos Manuel Moyano Jurado (Círculo de Empresarios, 2010), se entiende por economía irregular, sumergida, informal o trabajo no declarado, el conjunto de actividades legales que no son declaradas a las autoridades públicas.

Los perjudicados por dichas actividades son, no sólo los trabajadores objetos de explotación, sino también las empresas con buenas prácticas en materia de responsabilidad social que se ven sometidos a la competencia desleal de aquellas otras que por la vía de ahorrar costes, incumplan la normativa laboral.

Este tipo de actividades se pueden encontrar tanto en pequeñas como en grandes empresas, así como en distintos sectores productivos. La Unión Europea realizó en 2007 un estudio para tratar de cuantificar el trabajo no declarado y llegó a la conclusión de que afectaba en su mayoría a hombres menores de cuarenta años y en la misma proporción a nacionales y extranjeros. Eso sí, fundamentalmente afectaba a desempleados y autónomos.

En concreto, en España este tipo de fraude se concreta en:

- Fraude en materia de Seguridad Social: sería el caso de la falta de inscripción de empresas, en la falta de alta de trabajadores, en la

falta de cotizaciones a la Seguridad Social. En concreto, todo ello viene regulado en el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE de 29 de junio de 1994) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero (BOE de 27 de febrero de 1996) por el que se aprueba el reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social y con el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social.

- Fraude en materia de prestaciones: sería en caso de simultaneidad del trabajo por cuenta ajena o propia con la percepción de prestaciones por parte del Estado
- Fraude en materia laboral: en caso de inobservancia de la normativa pertinente o por la utilización del modo de contrato que no sea el que correspondería según la ley. Esto es, el Real Decreto Legislativo 1/95, de 24 de marzo (BOE de 29 de marzo de 1995) por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores establece, en su artículo 15, una serie de modalidades de contratación de duración determinada. Cuando se utilizan dichas fórmulas y en realidad se están realizando actividades que por su estructura y permanencia en realidad constituir relaciones laborales indefinidas, se estaría en un caso de fraude en materia laboral.
- Fraude en materia de prevención de riesgos laborales: en caso de que las empresas no cumplan con sus trabajadores las obligaciones que tienen en materia de seguridad y salud establecidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre (BOE de 10 de noviembre de 1995), de Prevención de Riesgos Laborales. En dicho caso, se produce desprotección de los trabajadores en materia de seguridad y salud

laborales en la medida en que no se han tomado las medidas requeridas de organización preventiva, plan de prevención, evaluación de riesgos, planificación y dar la formación necesaria para la prevención, vigilancia de la salud laboral, utilización de equipos de trabajos homologados y equipos de protección requeridos para uso individual.

- Fraude en caso de empleo de inmigrantes: es el caso de utilización de trabajadores extranjeros sin haber obtenido el permiso de trabajo preceptivo para poder darle empleo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (BOE de 12 de enero de 2000) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En relación con los sectores donde se suelen producir empleo sumergido en España, cabría destacar:

- Construcción: Desde 1995 a 2007 aproximadamente el sector de la construcción tuvo un extraordinario auge en España que conllevó una auge desmesurado de demanda de este tipo de mano de obra. Esta situación conllevó que aparecieran empresas dirigidas por personas no profesionales en la materia y sin experiencia, así como una afluencia masiva de trabajadores extranjeros al sector de la construcción. Los principales fraudes derivados de ello fue por carencia de permisos de trabajo y falta de altas en la seguridad social.
- Hostelería: fundamentalmente en períodos de pico de trabajos en períodos de alta ocupación turística se producen fraudes por faltas de altas en la Seguridad Social y por prácticas de cesión ilegal de trabajadores.
- Agricultura y ganadería: dado el carácter estacional y cíclico de las actividades agrarias y ganaderas, se requiere movilidad geográfica

de los trabajadores. Como no hay fácil acceso a zonas rurales, se producen prácticas ilegales de cesión de trabajadores.

- Docencia: fundamentalmente en guarderías, actividades extraescolares y escuelas de veranos suele haber fraude en materia de contratación derivado del pluriempleo e incorrecta distribución de la base de cotización entre empleados.
- Empleados de hogar: favorecido por el difícil acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a domicilios particulares, se producen contrataciones sin ser dados de altas y se emplea fundamentalmente a trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo.
- Comercio: en caso de vendedores ambulantes y entre dependientes en actividades de temporada alta se produce fundamentalmente falta de altas.
- Servicios sociales: se produce falta de inscripción de empresas y de trabajadores especialmente en actividades asistenciales en residencias de ancianos o en casos de atención domiciliaria.
- Sanidad privada: existen casos de trabajadores por cuenta ajena que ejercen actividad privada sin el alta correspondiente, a la vez que servicios en la sanidad pública así como falsos.
- Despachos profesionales: en este tipo de empresas suele producirse falta de inscripción de empresas y trabajadores.
- Administraciones públicas: cuando se producen asistencias técnicas reguladas por contratos civiles o administrativos cuando en realidad lo que hay son relaciones laborales y por tanto se está evitando la inscripción de empresas y altas de trabajadores.

- Vigilancia y seguridad: empresas no dadas de alta ni sus trabajadores que realizan dicha actividad sin la autorización gubernativa requerida.
- Transporte de mercancías por carretera: fundamentalmente conlleva falsos autónomos cuando en realidad son trabajadores por cuenta ajena encubiertos.
- Teletrabajo y trabajo a domicilio en diversos sectores: la conexión telemática permite difuminar las características de empresa y facilita la ocultación de trabajadores.

Ante esta situación de fraude, (Moyano Jurado, 2010) la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) establece que lo ideal sería evitar que se realizaran actividades de trabajo no declarado y para conseguirlo considera recomendable que exista una coordinación entre las autoridades, entre los interlocutores sociales, un reforzamiento de sus sistemas de intervención, así como una mayor concienciación social. Para dicho organismo, las sanciones debieran ser el último recurso y siempre aplicadas de manera proporcionada para que su efecto fuera fundamentalmente disuasorio.

Según recoge Moyano Jurado en su análisis sobre el Fraude en el mercado laboral, en España tradicionalmente se han aplicado campañas antifraude anuales por parte de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, pero es a partir del año 1995 cuando empieza a haber actuaciones conjuntas desde distintos organismos públicos. Dichos planes han tenido unos resultados muy positivos en cuanto a regularizaciones y recaudación.

No obstante lo anterior, la concienciación de la sociedad es la mejor solución para este problema dadas las consecuencias tan negativas que conllevan este tipo de situaciones, no sólo para los trabajadores en cuestión, sino también para la economía por el efecto distorsionador que conlleva.



## II. CUANTIFICACIÓN DE ECONOMÍA SUMERGIDA

### II.1 MÉTODOS DE ESTIMACIÓN

### II.2 ESTIMACIONES REALIZADAS

#### II.2.A. EN ESPAÑA

#### II.2.B. ESTIMACIONES REALIZADAS PARA ALGUNOS PAÍSES DE LA UE



Dado el grado de confusión conceptual existente en lo que a lo que se entiende por la economía sumergida, tal y como se ha visto en el epígrafe anterior, es imposible llegar a un consenso en su cuantificación, puesto que ni siquiera todos coinciden en las actividades que se deben incluir dentro de dicho concepto.

Además, esta situación se complica todavía más en la medida en que la economía sumergida como su propio nombre indica, al ser opaca en sí misma, es difícilmente cuantificable incluso después de una profunda investigación. Por tanto, sólo se puede intentar una aproximación. De hecho, muchos de los estudios realizados pretenden obtener datos relativos en términos temporales o de comparación entre países. De hecho, los métodos aplicables no disfrutaban de un apoyo universal, y en todo caso no son ni suficientes ni contrastados.

## II.1 MÉTODOS DE ESTIMACIÓN

Según José María Serrano Sanz (Círculo de Empresarios, 2010), existen dos tipos de trabajos para conocer la cuantificación de la economía sumergida, “(...) los que aspiran a una cuantificación global de la economía que no aparece en las estadísticas y los que aportan información relevantes sobre aspectos parciales del problema, sin pretender homogeneizar lo sumergido con la renta conocida.”

Para su cuantificación, existen **métodos directos** que son difíciles de aplicar y poco fiables y métodos indirectos, entre los que se encuentra, fundamentalmente, el método utilizado por Schneider en sus investigaciones y que ha sido seguido por los técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) para el período 2000-2009, centrado en datos fiscales, comúnmente denominado MIMIC.

Las conclusiones obtenidas de cualquiera de ellos establecen que economía sumergida hay en todos los países pero no en todos ellos tiene el mismo peso, puesto que varía de unos a otros. Lo que sí ocurre en todos ellos es que tiene un impacto real mayor que el previsto por los gobiernos de los países analizados.

En relación con los métodos directos, los mismos suelen provenir de la realización de encuestas. Su ventaja es que podrían dar una información detallada sobre los datos la economía sumergida, pero hay que tener en cuenta que los resultados dependen mucho, entre otras cosas, de la forma en la que se planteen las preguntas.

Asimismo, tienen otros inconvenientes, como el coste económico y de tiempo que conlleva, así como lo difícil que es seleccionar una muestra suficientemente representativa y, sobre todo y fundamental, la cooperación de los agentes va a ser relativa puesto que la mayor parte de las personas no van a señalar sus comportamientos fraudulentos o si lo dan, lo normal es que den una estimación reducida o imprecisa de los mismos. Como consecuencia de todos estos inconvenientes, no existe certeza de la fiabilidad o la credibilidad de este tipo de estudios.

Por ello, surgen una serie de **métodos que se basan en estimar** una variable inobservable partiendo del conocimiento del comportamiento de otras variables que sí son observables y sobre las que la inobservable tiene efectos. Son los que se conocen como métodos indirectos.

Los primeros intentos para cuantificar la economía sumergida, tal y como establece José María Serrano Sanz (Círculo de Empresarios, 2010), partían de informaciones estadísticas disponibles pero que habían sido elaboradas para otros propósitos. Esto es, se partía de la idea de que las actividades realizadas al margen de los datos del estado tenían efectos en cómo funcionaban otras variables tales como la utilización de efectivo (enfoque monetario).

De ahí surgieron los enfoques monetarios para estimar las cifras de economía sumergida entre otros de Gutmann (1977), basado en las ideas

monetarias de Cagan (1958) y que posteriormente fueron desarrolladas por Tanzi (1980).

En base a dichos modelos, la economía sumergida surgía como consecuencia de los aumentos de la fiscalidad y derivaban en un aumento del dinero en metálico. De esta manera, los cálculos estimados de la demanda de dinero en efectivo no están solamente vinculados a la renta (elasticidad-renta) sino que tiene un componente fiscal.

Como consecuencia de ello, la sensibilidad que se produce en la demanda del efectivo derivada de cualquier alteración de la carga fiscal. En base a lo anterior, según dicho autor, se puede estimar por defecto la proporción de efectivo demandado por actividades de economía sumergida.

Sin embargo, estas teorías recibieron críticas porque suponían una aproximación y, sobre todo, porque a los resultados había que añadir el efecto de la velocidad del dinero. Además, al igual que se consideraba reduccionista por considerar una única causa para la economía sumergida (la carga fiscal), se considera que tampoco existe una única fórmula para cuantificarla (el exceso de demanda de efectivo).

De ahí que, según Serrano Sanz, a partir de los años 80 fueran surgiendo mayor complejidad en los modelos de análisis. Primero con los modelos ingenuos o “blandos” en terminología de Cowell (1996) y después con los modelos de múltiples indicadores.

En concreto, entre los métodos indirectos se encuentra los métodos de estimación y los de extrapolación a partir de variables observadas, entre otros. Según Brindusa Anghel y Pablo Vázquez (Círculo de Empresarios, 2010), estos métodos son utilizados también como enfoques de indicador y comparten en general, un enfoque macroeconómico.

Según dichos autores, fundamentalmente realizan un análisis de la diferencia que existe entre lo que se puede considerar como común en una

economía y lo que de verdad se ve en cuanto a gastos, empleo y uso de dinero. Para ellos, los métodos indirectos más utilizados son:

### **a) La discrepancia entre las estadísticas nacionales de renta y gastos**

Según este método, las rentas obtenidas por los sujetos derivadas de economía sumergida se reflejan en sus gastos y se podría considerar que el exceso de gastos sobre los ingresos podría proporcionar una aproximación a su economía sumergida.

A nivel macroeconómico, el PIB se puede medir por una parte, según la producción, la renta y el gasto y, en teoría, la estimación final según las tres magnitudes debería ser lo mismo. Sin embargo, en la práctica existen diferencias. En principio, se podría considerar que dichas discrepancias pueden dar datos sobre la economía sumergida; sin embargo, los Institutos Nacionales de Estadísticas suelen ajustar dichas discrepancias para que haya igualdad en la contabilidad nacional.

### **b) La discrepancia entre la población activa real y la población activa oficial**

Según este método, se considera que un descenso en la población activa de la economía oficial podría ser un indicador de un incremento de la actividad sumergida. No obstante lo anterior, el descenso de la tasa de participación puede provenir de otras causas. Asimismo, los individuos que participan en la economía sumergida pueden tener también un empleo en la economía oficial.

### **c) Método transaccional**

Este método desarrollado por Feige en 1979 (Feige, 1979) consiste en considerar que hay una relación entre las transacciones de la economía y el PNB total. Esto es, las transacciones realizadas en la economía por su precio tiene que ser igual que el dinero por su velocidad ( $M*V=p*T$ ). De ahí que se puedan obtener datos sobre el tamaño de la economía sumergida de la diferencia entre el PNB total y el PNB oficial.

No obstante lo anterior, este método podría tener dos inconvenientes fundamentalmente. En concreto:

- Se necesitan datos exactos del número total de operaciones de una economía
- No es correcto que todas las discrepancias entre el importe global de las transacciones y el PNB oficial provengan de actividades sumergidas

### **d) El método de la ratio efectivo-depósitos**

Este método establecido por Gutmann (1977) y Tanzi (1980 y 1983) se basa en la hipótesis de que las operaciones económicas realizadas de forma sumergida se realizan con dinero en efectivo, por lo que un incremento de las actividades en régimen de economía sumergida implica un aumento de la demanda de dinero en metálico.

Los inconvenientes de dicho método provienen fundamentalmente de que no siempre las operaciones en economía sumergida se pagan con dinero en metálico, por lo que el volumen de la economía sumergida podría ser más alto que las estimaciones derivadas del mismo.

### **f) El enfoque del modelo MIMIC (multiple-indicators multiple-causes)**

Según este método, la economía sumergida afecta a los niveles de producción, al mercado laboral y al mercado de dinero simultáneamente, por lo que no hay un solo indicador o aspecto a considerar.

Se considera la economía sumergida como una variable latente, no observable que se estima utilizando un método de modelización estadística de variables no observables llamado Structural Equation Modelling (SEM). Según el mismo, hay que considerar previamente las varias causas e indicadores de este fenómeno (modelo MIMIC). Para hacerlo, hay que tener en cuenta: por una parte, el modelo de medición que relaciona la variable no observada con los indicadores observados; y, por otra, el modelo que especifica las relaciones causales entre la variable no observada y las causas.

Entre las causas, habría que resaltar que se determina fundamentalmente por *(i)* la carga de impuestos que supone una razón para empezar a actuar en régimen de economía sumergida y *(ii)* la moralidad hacia los impuestos que describe la disponibilidad de los individuos para entrar en la economía informal.

En cuanto a las variables que podrían ayudar a determinar el volumen de la economía sumergida, cabría resaltar: *(i)* la utilización de los indicadores monetarios (porque si aumenta la actividad informal, también aumentan las operaciones monetarias); *(ii)* la evolución del mercado laboral (porque el incremento de actividades con empleos sumergidos implica una disminución en las relaciones laborales de la economía oficial); y *(iii)* el desarrollo de la producción (porque el aumento de la economía sumergida implica un descenso de la tasa de crecimiento oficial de una economía).

No obstante lo anterior, el método MIMIC también presenta ciertas desventajas y ha sido objeto de ciertas críticas que todavía no se han podido solventar.

### **g) El método del consumo de electricidad**

Según este método ideado por Kaufmann y Kaliberda (1996), uno de los datos que mejor pueden determinar la actividad económica global, tanto la declarada como la no oficial, es el consumo de electricidad. Para ellos, un crecimiento total de la electricidad implica un crecimiento de la economía general y restando de la misma el PIB oficial, obtendrían una medida del PIB no oficial.

Una crítica a dicho método proviene del hecho de que no siempre las actividades de la economía no declarada conllevan un significativo gasto de electricidad (como sería el caso de los servicios personales).

Los métodos anteriores son analizados en el mismo sentido por María Arrazola, José de Hevia, Ignacio Mauleón y Raúl Sánchez (2011)

En conclusión, los estudios de la economía no oficial utilizan generalmente métodos de estimación indirectos, siendo los más aplicados el método del ratio efectivo depósito y el método MIMIC. No obstante lo anterior, dados los inconvenientes de todos los métodos, se debe dejar claro que cualquier estimación de la economía sumergida es normalmente como aproximación más que como medida exacta.

Según los estudios microeconómicos realizados por Schneider (Schneider, 2011), basados en encuestas, estudios de mano de obra, etc., los datos son similares para todos los países miembros de la Unión europea. En concreto, en 2011 los datos estimados en Bulgaria eran un 32,3% del PIB, en Rumanía un 29,6%, en Lituania un 29%, en Estonia un 28,8%....

Según Jensen and Wöhlbier (2012) las cifras estimadas de economía sumergida son normalmente significativamente menor en estudios microeconómicos que en estudios macroeconómicos. Una razón para ello podría ser que en los estudios microeconómicos se utiliza un concepto más restringido del término economía sumergida enfocado en el aprovisionamiento de las economías domésticas de mano de obra "oculta", mientras que en los estudios macroeconómicos se incluyen todo tipo de actividades al margen de la tributada.

En concreto, en el caso de España, tal y como establece el Informe de Economía Sumergida 2000-2009 elaborado por los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), se estima que en España la economía sumergida ascendería al 23,3% del PIB. Dicho porcentaje es muy superior a la media de la Unión Europea en dicho período que asciende al 15% (aunque hay países como Italia y Grecia donde asciende al 27% y al 30%, respectivamente).

Según Andrés Fernández Díaz, (Círculo de Empresarios, 2010), "...existe una estrecha relación entre el peso de la economía sumergida en el conjunto de países del mundo y el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparency Internacional de dichos países, algo que no debe sorprender dado que hemos concebido la economía sumergida como una forma de corrupción al incluir en ella no sólo el fraude fiscal y la no cotización a la Seguridad Social, sino también la prostitución, el tráfico de drogas, los sobornos, las mafias, el contrabando y otros tipos de actividades delictivas."

## II.2 ESTIMACIONES REALIZADAS

### II.2.A. EN ESPAÑA

En España existe también un alto grado de confusión entre los términos de economía sumergida y de fraude fiscal de tal modo que como indican Ruesga & Carbajo (2013) incluso en los propios organismos oficiales que establecen los programas para atacar este tipo de actividades de manera indistinta. Como ejemplo de ello, señalar que el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de la AEAT para 2013 incluye entre los sectores y tipologías de fraude fiscal, la lucha contra la economía sumergida.

Según dichos autores, en general en España tradicionalmente se han realizado un mayor número de estudios sobre la economía sumergida que sobre el fraude fiscal. La razón para ello es el elevado y persistente nivel de desempleo que ha tenido tradicionalmente España, el entorno social relativamente



comprensivo con este tipo de actividades y la gran tradición histórica. Por su parte, la falta de estudios en España sobre el fraude fiscal lo justifican en una manifestación del escaso interés que han tenido tradicionalmente los Gobiernos en emprender una verdadera lucha contra el mismo.

Los modelos seguidos para la cuantificación de la economía sumergida en España han seguido los métodos tradicionales descritos anteriormente como el modelo clásico monetario que relaciona la economía sumergida con el dinero líquido en circulación (y en concreto, con el porcentaje de billetes de 500 euros circulando); los métodos estadísticos indirectos (como los consumos energéticos); así como el método de análisis coste-beneficio en virtud del cual se considera que los agentes económicos funcionan y dejan de funcionar en régimen de economía sumergida según las ventajas e inconvenientes que vean en la misma.

Como consecuencia de dichos estudios, la economía sumergida en España se sitúa en torno al 20/25 por ciento del PIB, encontrándose en la gama alta del rango en épocas de crisis económica.

Como establece el estudio realizado por la Fundación de Cajas de Ahorro (Arrazola, María; de Hevia, José; Mauleón, Ignacio; Sánchez, Raúl, 2011), la cuantificación de la economía sumergida permite estimar el coste que la misma tiene para la Administración.

Esto es, realizando unos ejercicios de simulación y asumiendo que esa actividad no gravada debiera haberlo sido bajo la misma presión fiscal que la oficial, se estima lo que ha dejado de gravar el Estado.

En opinión de estos autores, estos datos en España no son sorprendentes en la medida en que existe una cierta tolerancia social hacia la existencia de actividades sumergidas.

No obstante, no se debe caer en la tentación de considerarla como una parte consustancial a la vida económica en la medida en que la misma genera

una gran distorsión (problemas de equidad, eficiencia, falta de competencia, etc.) y es un gran lastre para la economía.

Siguiendo a Ruesga & Carbajo (2013), por su parte, los análisis relativos al fraude fiscal han tenido menos importancia y desarrollo y en todo caso, han sido desarrollados por entidades privadas. Además, los estudios realizados se han centrado básicamente en sus formas, analizando su clasificación y tipología o exponiendo medidas variadas para luchar contra este fenómeno, pero no se han ofrecido cuantificaciones precisas del mismo.

Este aspecto supone una falta de base científica que permita determinar una política integral de lucha contra este tema. Situación que difiere sustancialmente con el funcionamiento de Administraciones Tributarias como la del Reino Unido o el Internal Revenue Service norteamericano.

A pesar de todas estas limitaciones, se suele acordar que el volumen en España del fraude fiscal estaría en torno al 6 por ciento del PIB. Este dato es muy inferior al establecido tradicionalmente para la economía sumergida. No obstante lo anterior, para dichos autores, *“... el fraude en el Estado de Bienestar no sólo ha de centrarse en el empleo irregular o ilegal o en el impago, más o menos estructurado y elaborado, de impuestos, sino que existen otra serie de recursos sociales cuyo despilfarro, ilicitud de uso o falta de eficiencia general importantes lastres en nuestra actividad económica, dañan la solidaridad y, específicamente, en estos momentos de crisis sistémica y necesidad de ajuste presupuestario, dificultan el logro de unas finanzas públicas saneadas”*.

### II.2.B ESTIMACIONES REALIZADAS PARA ALGUNOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Para poder estimar el nivel de una economía sumergida se utiliza normalmente el modelo de “aproximación indirecta”, en virtud del cual, según Ruesga & Carbajo (2013), ante la imposibilidad de medir dicha magnitud de forma directa, los datos de la misma se obtienen haciendo un cálculo de su

volumen y su evolución a lo largo del tiempo derivado del estudio de determinados indicadores y causas que van unidos a la economía sumergida, y a su efecto sobre el conjunto de la economía (Schneider & Bajada, *The Size and Development of the Shadow Economies in*, 2003).

Esto es, el efecto de una serie de variables seleccionadas en conjunto sobre la economía sumergida, permite obtener un cálculo de dicha magnitud que permite un análisis de la evolución de dicha variable entre países, comparados unos con otros, y establecer conclusiones.

En la siguiente tabla, Ruesga & Carbajo (2013) recogen los datos obtenidos por las instituciones oficiales de los siguientes Estados durante el período comprendido entre 2002 y 2010, para estimar la relación entre la economía sumergida y el PIB (% de economía sumergida sobre PIB observado):

## II. CUANTIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Tabla 2: Estimación del peso de la economía sumergida sobre el PIB (%)

Países	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Alemania</b>	16.1	14.9	15.1	15.1	17.8	17.4	17.2	18.1	17.4
<b>Austria</b>	9.8	9.4	9.2	8.6	9.4	9.2	8.8	9.2	8.5
<b>Bélgica</b>	22.0	20.3	19.2	18.8	23.1	22.4	21.5	23.9	23.4
<b>España</b>	22.4	22.6	20.5	20.4	19.7	18.9	19.8	22.1	24.7
<b>Francia</b>	15.1	18.1	18.0	17.5	19.9	19.1	18.7	19.5	18.8
<b>Grecia</b>	28.0	27.5	27.8	27.1	27.3	25.2	24.0	28.5	29.6
<b>Italia</b>	26.8	24.8	23.8	23.3	24.5	22.5	22.7	24.8	24.9
<b>Holanda</b>	13.2	12.5	12.6	12.1	13.7	13.4	12.7	13.4	12.7
<b>Luxemb.</b>	9.8	5.1	5.2	4.8	2.9	2.5	2.3	3.0	2.6
<b>Portugal</b>	22.7	22.6	21.7	23.5	23.0	24.0	24.6	26.0	25.8

Fuente: elaboración propia a partir Ruesga & Carbajo (2013)

Para la elaboración de dicha tabla, se utilizan valores estimados, considerando como año de referencia, el dato correspondiente para el año 2002 siendo el mismo la estimación que lleva a cabo Buehn & Schneider (2011).

Como puede observarse de dicha tabla, los Estados de la zona Mediterránea (España, Italia, Grecia y Portugal), junto con Bélgica, tienen datos más altos de economía sumergida en proporción al total de su economía. En concreto, en todos ellos supera el 20% y dichos datos se acrecientan más en épocas de crisis económica.

Por el contrario, se puede observar que en los países del Centro-Norte de Europa (Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo) la economía sumergida tiene menos peso que en los demás Estados, manteniéndose además el mismo constante durante el período, salvo el caso de Luxemburgo, donde paulatinamente se va reduciendo, pasando del 9,8% al 2,6%.

## III. FRAUDE FISCAL

III.1. PRINCIPALES MODALIDADES DE FRAUDE FISCAL

III.2 FACTORES QUE DETERMINAN EL FRAUDE FISCAL

III.3 CONSECUENCIAS DEL FRAUDE FISCAL

III.4 ANÁLISIS TEORICO DEL FRAUDE FISCAL. CRÍTICAS AL MISMO

III. 5 ESTIMACIONES DE FRAUDE EN ESPAÑA

III. 6 CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL FRAUDE FISCAL

De todo lo anterior, se deriva que la economía sumergida es un concepto más amplio que el fraude fiscal en la medida en que puede haber economía sumergida por otras razones distintas (actividades delictivas, fraude laboral, etc). Lo que sí ocurre en todo caso es que cuando hay economía sumergida, al estar operándose al margen del control del Estado (sea por la razón que sea), siempre hay fraude fiscal puesto que no se cumple con las obligaciones tributarias.

Por tanto, se podría decir que siempre que hay economía sumergida hay fraude fiscal. Asimismo, siempre que hay fraude fiscal, en la medida en que la actividad no sujeta a la tributación que debiera, se está dejando fuera del control del Estado, se está encuadrando dentro del concepto de economía sumergida.

En conclusión, aunque en puridad la economía sumergida y el fraude fiscal a priori son dos conceptos distintos, dada la interconexión entre ambos, en ocasiones se utilizan indistintamente. A partir de ahora, el presente estudio se centrará en las consecuencias del fraude fiscal para la economía, con independencia de si era o no el objetivo perseguido para la actuación en régimen de economía sumergida.

### III.1. PRINCIPALES MODALIDADES DE FRAUDE FISCAL

Dentro de la múltiple variedad que se puede encontrar de fraude fiscal en la economía, los casos más extremos están íntimamente relacionados con actividades delictivas que requieren posteriormente actividades de blanqueo de capitales que permitan reincorporar el dinero obtenido en la economía.

Por otra parte, los casos más perjudiciales para la economía suelen presentarse mediante estructuras organizadas y auténticos entramados que se han constituido con el objetivo de defraudar. Estas estructuras suelen presentar complejidad para ser descubiertas por lo que exige de un sistema muy

organizado para combatirlo que requiere la actuación coordinada de distintos organismos del Estado.

Los casos de fraude fundamentalmente suelen ir relacionados con los impuestos que gravan el consumo (IVA); operaciones de ingeniería financiera que aunque en principio individualmente pudieran ser lícitas, en su conjunto producen un montaje para defraudar; procedimientos de emisión de facturas falsas; ocultación de rentas y patrimonios detrás de testaferros o sociedades pantalla; actuación a través de paraísos fiscales; fraude fiscal internacional por actuaciones entre entidades localizadas en varios países; fraude inmobiliario...

### III.2. FACTORES QUE DETERMINAN EL FRAUDE FISCAL

Como se ha señalado anteriormente, una de las principales razones por las que los sujetos realizan actividades al margen del control de Estado y, por tanto, dentro de lo que se conoce como economía sumergida, es evitar el pago de impuestos o fraude fiscal.

Con independencia de ello, aunque la razón fuera otra, en caso de realizarse actividades en régimen de economía sumergida, siempre se estarán realizando en régimen de fraude fiscal (aunque inicialmente no fuera el objetivo principal perseguido).

Por tanto, siempre que haya actividades en régimen de economía sumergida, en la medida en que las mismas han sido realizadas al margen del control del Estado, se estará produciendo una situación de fraude fiscal, de ahí que el presente estudio, se centre en las situaciones de fraude fiscal.

En primer lugar, hay que analizar la **relación entre la carga fiscal y la presencia de fraude fiscal**. En principio, según la comúnmente conocida como



“Curva de Laffer” en un principio, a mayor tipo impositivo habría mayor recaudación fiscal.

No obstante lo anterior, una subida excesiva del tipo impositivo, conllevará una reducción de la recaudación fiscal en la medida en que a partir de una determinada carga fiscal, se desmotivaría a los sujetos a aumentar sus ingresos. Esto es así sobre las rentas del trabajo, puesto que a partir de un nivel de presión fiscal, se desmotivaría a las personas a trabajar más y a ganar más dinero. Asimismo, una subida de la carga impositiva sobre el capital incentivaría a que los patrimonios se expatrien a países con menor tributación. Lo mismo ocurriría en las rentas de sociedades en la medida en que se desmotivaría a las empresas a incrementar sus beneficios. Asimismo, una subida del impuesto sobre el consumo podría reducirlo.

Por tanto, la curva de Laffer representa cómo afecta la subida de tipos impositivos a la recaudación derivada de un impuesto. Se puede decir que una subida de la carga fiscal por encima de un nivel, dejaría de conllevar un aumento de la recaudación entre otros factores porque incentivaría también la economía sumergida y el fraude fiscal.

Esta teoría descrita anteriormente no siempre ha funcionado puesto que en determinados casos, una menor tributación ha conllevado un aumento de la recaudación puesto que se ha incentivado la actividad, el consumo, ha atraído a empresas extranjeras, y en general, disminuye las actividades en régimen de economía sumergida y fraude.

Además, dado que la recaudación proviene de una heterogeneidad de impuestos y de tipos, es difícil de prever su funcionamiento, de ahí que la curva de Laffer se pueda considerar una simplificación.

Aunque hay datos de que en determinados países como Irlanda o Suecia ha funcionado, no siempre ha sido así (i.e. política de Reagan en EEUU).

En el caso concreto de España, hay que señalar que siendo uno de los países de la zona euro con los impuestos más altos de la zona euro, sin

embargo está entre los países con menos recaudación. La razón de esta situación se basa en que tiene un régimen fiscal no muy eficaz en el que existen altos niveles de fraude. De ahí la importancia de crear un sistema más eficiente y que permita reducir la carga fiscal.

En España, la presión fiscal producida por el conjunto de impuestos y contribuciones en el año 2015, está en torno al 35% del PIB, colocándose por debajo de la media europea, puesto que la misma se sitúa en torno al 41,5% según datos de la oficina de estadística Eurostat, siendo Francia, Dinamarca y Bélgica los países con mayor presión fiscal de la zona euro (alcanzando los tres casi el 48%). Por su parte, los países miembros con menos presión fiscal son Irlanda, Rumanía y Bulgaria.

No obstante lo anterior, existen una serie de ineficiencias en el sistema tributario español que hace que no se recaude todo lo que se debería ni por IRPF, ni en IVA ni por el Impuesto sobre Sociedades

El tipo máximo de IRPF aplicable en España se sitúa en el 52%, sólo por debajo de Portugal (53%) y Bélgica (53,7%), y muy lejos de la media del resto de países que está en el 43,4% (8,6 puntos porcentuales de diferencia). La última subida producida en España fue en 2012 y aunque en un principio se anunció como una medida temporal para ese ejercicio y el siguiente, fue mantenida posteriormente.

No obstante, esta subida no tuvo un gran efecto en la recaudación puesto que sólo supuso en el ejercicio 2012 unos 800 millones, frente a los 5.000 previstos.

Por su parte, el tipo máximo de IVA que se aplica en España (21%) también es superior a la media aplicable en Europa (20,5%). En este caso, no es tan distante, no sólo porque hay países con un tipo máximo superior (Finlandia con el 24%; Grecia, Irlanda y Portugal con el 23% e Italia con el 22%), sino porque coincide con el aplicado en otros países (Bélgica, Letonia y Países Bajos). Pero sí se aleja del tipo máximo aplicado en Luxemburgo (15%) y en Malta y Chipre (18%).

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, es el sexto país con el tipo (30%) más alto, sólo superado por Francia (36,1%), Malta (35%), Bélgica (34%), Portugal (31,5%) e Italia 31,4%. Además, en este caso, se aleja de la media europea que se sitúa en torno al 25,3% puesto que hay países con tipos por debajo del 20%, como Eslovenia con un 17%, Letonia con un 15%, Irlanda con un 12,5% y Chipre con un 10%.

A pesar de tener una carga fiscal por encima de la media de países europeos, España tiene una de las peores recaudaciones. En concreto la media de ingresos públicos en Europa en el año 2012 estaba en el 46,2% del PIB mientras que en España está en el 37,1% del PIB sólo superada por Letonia, Irlanda y Eslovaquia, que ingresaron todavía menos.

Aunque la crisis económica ha podido afectar, es un hecho que incluso antes de la misma, la recaudación de la Hacienda española ha estado por debajo de la media europea (en el año 2007 en pleno auge económico, la recaudación en España era del 41,1% mientras que la media europea estaba en el 45,3%).

La principal razón de este desfase entre carga fiscal y recaudación, se encuentra en el fraude fiscal tan alto que tiene nuestro país. Así, aunque la presión o carga fiscal pueda ser un factor para determinar el fraude fiscal, hay otras razones que lo determinan.

Para tratar de identificar los factores que influyen en el incumplimiento de las obligaciones tributarias, según Prieto Jano (1994), y al margen de otro tipo de situaciones, se han realizado diversos estudios por los distintos gobiernos ayudados por las aportaciones de la comunidad científica en el ámbito de la Economía Pública. Así, entre los factores que se han identificado como más influyentes en las decisiones de incumplir con las obligaciones fiscales se establecen los siguientes:

- El ambiente legal en general: En concreto, la creciente **complejidad de las normas tributarias** tiende a disminuir el nivel general de cumplimiento en la medida en que se dificulta la

comprensión y ejecución de las mismas. Esto es, el contribuyente repudia tanto sus obligaciones principales de pago como las formales de declaración.

En este sentido se pronuncia Jensen y Wöhlbier (2012), cuando establecen que un dato a tener en cuenta como causa de la evasión fiscal es el coste de realizar debidamente las declaraciones fiscales. Esto es, si se mide el tiempo de preparar, cumplimentar y pagar los impuestos correspondientes, hay países como la República Checa, Bulgaria, Polonia, Letonia, Italia, Hungría y Portugal que tienen unos costes muy altos comparados con la media europea (189 horas en 2001). En este sentido, hay que señalar que la tendencia de estos costes ha ido decreciendo desde 2005.

Asimismo, Prieto Jano establece que existe una estrecha relación entre la capacidad para aplicar las leyes tributarias y el riesgo de los individuos a la hora de decidir el cumplimiento de sus obligaciones.

Esto es, según esta autora, a medida que la capacidad para aplicar las leyes tributarias disminuye, proporcionalmente disminuye el riesgo de los contribuyentes y, por tanto, con carácter general, aumenta la tendencia a defraudar (aunque a este respecto habría que señalar que también influyen las consideraciones éticas del contribuyente).

Por tanto, la efectividad en la aplicación de las leyes tributarias influye en el riesgo a ser detectados y, por tanto, aumentaría la tendencia a defraudar (sin tener en cuenta las consideraciones éticas del individuo).

- Dentro de los factores circunstanciales, se incluye la percepción por parte del contribuyente de la carga fiscal, esto es, la relación entre el nivel de ingresos y gravamen impositivo. En principio, la renta del

contribuyente muestra la capacidad de pago para su contribución a la cobertura de los gastos públicos.

Sin embargo, si el contribuyente percibe que está sometido a una carga excesiva de gravamen se considerará legitimado para defraudar. Es decir, la percepción de una carga fiscal excesiva constituye una justificación plena de las actitudes evasoras en la medida en que el individuo considera dichas actuaciones en legítima defensa ante un fisco que como sea ha de recaudar los ingresos previstos en sus planes. Así, se puede constatar que los contribuyentes sometidos a elevados tipos impositivos muestran una probabilidad bastante alta de defraudar.

A este respecto, hay que distinguir entre la carga tributaria legal y la percepción de la misma por el contribuyente. En la carga tributaria real se incluyen tanto los impuestos directos como los indirectos que le son trasladados.

Sin embargo, dicha carga no siempre coincide con la percepción que recibe el contribuyente en la medida en que en la percepción del sujeto la imposición indirecta no suele ser percibida como gravamen sino como mayor precio de mercado del bien o servicio adquirido. Es lo que se conoce como “anestesia fiscal”. Es decir, en la medida en que la percepción de los impuestos indirectos es menor puesto que se percibe como parte del precio del bien o servicio, se es por tanto, menos receptivo a los mismos y tendrá menor propensión a evadirlos.

- Otro de los factores circunstanciales será la **inflación**. Elevadas tasas de inflación en la economía afectan a la renta del individuo erosionando el valor real de su renta disponible en la medida en que tiene mejor poder adquisitivo por el aumento de precios. Esto es, en economías con tasas de inflación altas, el poder adquisitivo de los individuos se ve disminuido. De ahí que se tienda a

aumentar la presión fiscal soportada por la tributación así como por la anticipación de la misma vía retenciones y pagos fraccionados.

- Por otra parte, la **ineficiencia de la Administración Tributaria** también puede conllevar una reticencia a pagar los impuestos. Esto es, los contribuyentes se mostrarán reticentes a pagar sus impuestos si existe una mala organización de la Administrador y no se mejora la eficiencia ni la eficacia de sus actuaciones.
- La **ética del contribuyente** entendida como el conjunto de normas de comportamiento que rigen a los contribuyentes ciudadanos en relación con su gobierno, también influye. En concreto, se manifiesta en:
  - Nivel de confianza en el Gobierno. En la medida en que el ciudadano se sienta que sus objetivos no coinciden con el del Gobierno, se sentirá más reacio a pagar sus impuestos. A esto se une la percepción de la utilización de los mismos y de la transparencia. En caso de percibir cierta corrupción en el manejo del gasto público, afectará negativamente a la conciencia respecto al cumplimiento de sus obligaciones.
  - Percepción contraprestación entre el Estado y los contribuyentes. El sistema fiscal como instrumento para financiar los gastos públicos se aprecia de forma abstracta por la mayoría de los individuos que lo soportan en la medida en que existe una falta de percepción del intercambio entre contribución y beneficio de la prestación de servicios públicos (no ocurre así en las transacciones de los individuos en el mercado).

Esto ocurre porque para los bienes y servicios prestados por el Sector público no hay una comparación previa de utilidades y la percepción de los mismos no se supedita al pago. Esta falta de vínculo positivo entre lo aportado

mediante impuestos y el beneficio recibido será motivo suficiente para incumplir las obligaciones tributarias.

- Percepción de desigualdad de trato entre los contribuyentes. Este factor se da cuando no hay equidad horizontal en el proceso impositivo, esto es, cuando pueden ver agravios por discriminaciones legales derivadas de privilegios tributarios (como en el caso de programas de amnistías). Esto es, existe una incidencia negativa de este tipo de actuaciones en la medida en que la conciencia de los contribuyentes pasan de considerar comportamientos en principio inaceptables en su ética personal, en comportamientos aceptables.
- Percepción del efecto de las sanciones legales. En concreto, la impunidad legal o la tolerancia de la Administración tributaria hacia el incumplimiento tributario. Esto es, la ineficacia de las acciones administrativas, las prácticas dilatorias de los procedimientos y la inexistencia de desaprobación ante las acciones evasoras tienen a aumentar la probabilidad de defraudar.
- Otros factores culturales y/o personales también afectan, tales como la moralidad o el papel de la reputación de la persona, ponderado con la tolerancia social al fraude.
- Por último, se establece que el **beneficio esperado de la ocultación** (ahorro de los costes impuestos por fiscalidad y regulación) actuará como incentivo o estímulo a la ocultación. Como freno, en cambio, estará la intensidad de las sanciones y, sobre todo, la probabilidad de ser descubierto.

No obstante todo lo anterior, es importante destacar que todos estos factores no han de considerarse como compartimentos estancos, sino que influyen como una combinación de los mismos en la toma de decisiones sobre cumplir o no con las obligaciones tributarias.

Además, dado el carácter multidisciplinar de los mismos (jurídico, económico, político, social, psicológico, etc.), deberían ser estudiados desde un enfoque multidisciplinar. Sin embargo, los Gobiernos limitan sus operaciones a los medios a su alcance tales como medidas y controles, así como ciertos programas de concienciación y educación tributaria. En tanto estas medidas no tienen en cuenta la combinación de factores o circunstancias que las producen, suele producir limitados efectos.

Una mención especial en este epígrafe merecen las operaciones denominadas de ingeniería fiscal, entendiéndose por tales, una sucesión de operaciones que individualmente consideradas son correctas y lícitas, pero que globalmente llevan a un montaje para defraudar. Para conseguir descubrir este tipo de operaciones es necesaria una profunda investigación.

Una típica operación de este tipo se produce cuando se utiliza de forma abusiva regímenes fiscales especiales que han permitido a empresas o personas con altos patrimonios a eludir el pago de los correspondientes impuestos. Un ejemplo de esto sería la utilización indebida de las instituciones de inversión colectiva (SICAV) para la gestión de patrimonios personales, tributando al 1% cuando no cumplen los requisitos legales para ello.

Dado que normalmente este tipo de operaciones requieren de unos conocimientos técnicos, para tratar de reducirlas, la Organización de Inspectores de Hacienda propone regular la responsabilidad solidaria de los despachos que colaboren en su montaje.

Otra mención especial merecería el análisis sociológico del fraude. Esto es, cómo los ciudadanos perciben el fraude fiscal, tanto a nivel individual de conciencia, como a nivel social de valoración.



### III.3 CONSECUENCIAS DEL FRAUDE FISCAL

Es importante destacar las consecuencias negativa que estos fenómenos de fraude fiscal tienen para la economía. Como se ha visto en el apartado anterior, a pesar de los altos niveles de carga fiscal soportado en España, como consecuencia del fraude fiscal existente, la recaudación por parte de la Administración está muy por debajo de la media europea. Esta pérdida de ingresos para el Estado se intenta solventar aumentando todavía más la carga fiscal, lo que suele tener un efecto pernicioso no sólo porque conlleva un aumento del fraude, sino que supone un ataque a la equidad.

En este sentido se pronuncia María José Prieto Jano (1994), cuando establece que, entre las consecuencias perjudiciales que acarrea el fraude fiscal para la economía, cabe destacar como más importantes las siguientes:

- Por la **pérdida de ingresos** que supone para la Administración tributaria. Como consecuencia de ello, se recurrirá a otras fórmulas para reajustar el equilibrio presupuestario como **aumentar la presión fiscal** soportada por las rentas cuyo control es más fácil para las autoridades fiscales como son las rentas del trabajo.
- Como consecuencia de lo anterior, se provoca un **ataque a la equidad** en la distribución de rentas entre los individuos que soportan esos mayores tipos impositivos.
- Incidencia negativa en la exactitud de cálculos de los **indicadores económicos**, especialmente en el caso del Producto Nacional Bruto (PNB) y de niveles de desempleo.
- **Distorsión** en la localización de los factores y una ineficacia en la asignación de los recursos en la medida en que supone un trasvase

de recursos de actividades económicas registradas fiscalmente hacia las otras encuadradas en la economía sumergida.

En cuanto a las consecuencias que tiene en la economía real la economía sumergida, siguiendo también a Andrés Fernández Díaz (Círculo de Empresarios, 2010), cabría señalar que no se puede conocer exactamente el nivel de las macro magnitudes económicas dado que, entre otros aspectos, el PIB estará infravalorado.

Por tanto, al margen de la imposibilidad de contar con indicadores exactos de la economía, la primera consecuencia del fraude fiscal viene producida por una reducción del volumen de recaudación con respecto al que se debería producir. Este hecho dará lugar a desajustes para el Estado en la prestación de bienes y servicios públicos especialmente grave en época de crisis y con desequilibrios en las cuentas públicas.

Esta situación conllevará a aumentar la presión fiscal sobre los sujetos cumplidores, además de una merma en los servicios públicos y prestaciones sociales, de los que además se beneficiarán los incumplidores.

Como consecuencia de lo anterior, hay que resaltar el ataque a la equidad que todo esto conlleva puesto que con estos mecanismos se favorece económicamente a los que no siguen la legalidad puesto que evitan las cargas fiscales y reguladoras.

Si además, los que actúan bajo la fórmula de economía sumergida se aprovechan de los bienes y servicios provistos por el sector público en base a la tarea redistributiva, se acrecienta las desigualdades descritas anteriormente.

Como consecuencia de lo anterior, se produce una grave distorsión de la competencia entre los sujetos que interactúan en la economía.

Asimismo, hay que señalar que el funcionamiento bajo el régimen de economía sumergida es muy desfavorable para los trabajadores en la medida en que están desprotegidos en cuanto a sus derechos y cotizaciones futuras.

Además, a la empresa se le reducen las posibilidades de acceder a fuentes de financiación ajena.

No obstante lo anterior, a este respecto, hay que señalar que hay que ser cautelosos con las expectativas de aumentar los ingresos estatales como consecuencia de un aumento de la lucha contra la economía sumergida (Jensen & Wöhlbier, 2012).

Aunque la economía sumergida fuera totalmente erradicada, los ingresos del Estado no sufrirían un aumento tan significativo en la medida en que muchas de esas actividades desaparecerían en tanto no habría demanda para esos servicios a precio de mercado.

### III.4 ANÁLISIS TEÓRICO DEL FRAUDE FISCAL

A lo largo de la historia ha habido autores que han intentado realizar teorías sobre el fraude fiscal. Entre ellos, caben destacar los trabajos de Allingham y Sandmo (1972) y de Yitzhaki (1974), los cuales se basan en la maximización de la utilidad individual como punto de partida del fraude fiscal. Posteriormente se desarrollan otros trabajos que van incorporando otras variables para profundizar en el estudio del tema. Entre ellos cabe destacar el trabajo de Cowell (2004) donde se sintetizan todas las aportaciones anteriores y elabora un modelo.

En concreto, establece que el contribuyente que obtiene una retribución bruta ("R"), partiendo de una situación e incertidumbre, tiene que decidir si defraude o no, parte o la totalidad de su renta. Se supone que conoce la legislación fiscal, el tipo impositivo ("t"), la sanción en caso de ser detectado ("m") y la probabilidad de que esto ocurra ("d"). En esta situación, el sujeto sabe que cuanto más defraude, menos impuestos paga y más renta dispone para el consumo, siendo su intención maximizar esta situación.

Para ello, se establece una función de utilidad (“U”) en la que “C” es el nivel de consumo si no es detectado y “C’” es el nivel de consumo si es detectado (y por tanto, multado). Además, introduce un parámetro (“u”) para recoger variables como aversión al riesgo o moralidad de los sujetos. La función por tanto sería:  $U=(1-d) u C + d u C'$ .

La cantidad de renta de la que el sujeto dispone para consumir será la suma de la renta neta después de impuestos, esto es,  $(1-t) R$ , más el rendimiento de la evasión, siendo “r” la tasa de rendimiento de cada unidad monetaria evadida y “E” la cuantía de la renta evadida, donde R en caso de no ser detectado toma el valor 1 (con probabilidad  $1-d$ ) y en caso de ser detectado y multado toma el valor  $-m$  (con probabilidad  $t$ ). Por tanto,  $C=(1-t) R + rE$ ; siendo  $r=1 (1-d) dm$ .

Si el contribuyente no defraudara nada, su renta para consumir sería  $(1-t) R$ . Si por el contrario, defraudara, su consumo se incrementaría en el rendimiento de la evasión  $rE$ .

En base a lo anterior, las conclusiones que se pueden extraer de este análisis teórico son:

1. Que los contribuyentes evadirán impuestos siempre que la tasa de rendimiento de dicha evasión sea positiva.
2. Que habrá mayor evasión cuanto mayor ingreso. No obstante, este aspecto habrá de ser matizado por la aversión o animadversión al riesgo del sujeto
3. Que habrá mayor evasión cuanto menor sea la aversión al riesgo del sujeto (ambas magnitudes funcionan de forma inversamente proporcional).
4. Que habrá más cantidad evadida cuantos mayores sean los valores de los parámetros relativos a la política fiscal ( $d$ ,  $m$  y  $t$ ).

5. Que los contribuyentes pagarán más impuestos cuantos mayores sean las políticas disuasorias tales como posibilidades de ser detectado y multado.

Estas conclusiones no están exentas de críticas puesto que se centran en comportamientos individuales basados en políticas disuasorias, pero no tienen en cuenta toma de decisiones sobre pago de impuestos basados en otros factores tales como valores morales, éticos o sociológicos (aunque es verdad que estos parámetros son difíciles de cuantificar).

Otra crítica puede venir por no tener en cuenta la relación de intercambio que los contribuyentes esperan tener de los gobiernos. En este sentido, Seligman (1985) clasificó los ingresos públicos según la contraprestación esperada por los sujetos.

Así, había: ingresos gratuitos cuando el contribuyente cedía al sector público recursos sin esperar contraprestación; ingresos contractuales, cuando los ciudadanos, a cambio de los mismos, esperan alguna contraprestación por parte del gobierno; y los ingresos coactivos en los que no hay voluntad de cederlos por parte del contribuyente, sino que se hacen por coacción del gobierno (sería el caso de las multas y expropiaciones).

Dentro de los ingresos públicos están los impuestos y está claro que los contribuyentes esperan del gobierno ciertas contraprestaciones. Como consecuencia de ello, se han elaborado análisis teóricos en los que se analiza la relación entre el nivel de fraude fiscal y la provisión de bienes públicos derivada de la composición del gasto público. En consecuencia, se establece que cuanto mayor sea la desviación entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva de bienes públicos, mayor será el fraude fiscal. Asimismo, cuanto mayor sea la malversación de fondos públicos menor disposición habrá por parte de los contribuyentes a pagar sus impuestos.

Como consecuencia de estos estudios, hay que destacar la importancia de ajustar el gasto público a las preferencias de los contribuyentes como medida

para incentivar el pago voluntario de impuestos. No obstante lo anterior, no es fácil consensuar estas variables.

En conclusión, el modelo que trata de estudiar el fraude fiscal basándose en la maximización del beneficio esperado, no es suficiente para explicar la actitud del contribuyente en la medida en que la experiencia demuestra que existen otros factores como la moral y la ética del contribuyente, así como la aceptación social, que también influye en la toma de decisiones y que no son fácilmente cuantificables pero que hay que tenerlos en cuenta.

### III.5 ESTIMACIONES DE FRAUDE EN ESPAÑA

En primer lugar, hay que destacar que según los datos publicados anualmente por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), en España, la recaudación tributaria proviene fundamentalmente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y del Impuesto sobre Sociedades (IS).

En concreto, para el año 2012 supusieron una recaudación de 70.619, 50.464 y 21.435 millones de euros respectivamente, lo que suponía un 41,89%, 29,94% y un 12,72% respectivamente del total de recaudación, según los datos recogidos en la Memoria para dicho año.

La recaudación derivada de otros impuestos tales como los Impuestos Especiales, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes, el tráfico exterior, el Impuesto sobre Primas e Seguros, la Declaración Tributaria Especial y otros, de forma conjunta, no suponen más que el 15% del total de la recaudación.

Por tanto, de cara a estimar el peso del fraude fiscal en España, nos centraremos en el análisis fundamentalmente del IRPF y del IVA.

Analizando la recaudación por IVA e IRPF de los años 2003 a 2012 se puede observar que la recaudación por IRPF sigue una progresión ascendente mientras que la del IVA sufre a partir del 2007 una caída importante posiblemente producida por la grave crisis económica y financiera que se produce a partir del 2008.

Dado que las circunstancias económicas son las mismas, el hecho de que la recaudación por IVA sufra más que por otros impuestos induce a pensar que existe una mayor evasión fiscal en dicho impuesto.

En este sentido se pronuncia Keen (2007) cuando establece que el IVA es más sensible al fraude que otros impuestos e incluso que no funciona bien en caso de altos niveles de economía sumergida.

De hecho, ocurre lo mismo en el resto de países de la Unión Europea. Según un estudio realizado por Reckon LLP (2009), a instancia de la Comisión Europea, se estima que en el año 2006 el fraude de IVA para el conjunto de países miembros supuso dejar de ingresar 106.700 millones de euros, lo que representaba el 12% de la cantidad total que se debía haber ingresado por IVA.

A pesar de esta circunstancia, no son muchos los trabajos que estudian el fraude por IVA, de ahí que autores como Keen y Lockwood (2010) se sorprendan de esta situación dada la cantidad de países que lo sufren.

Además, en los últimos años, el fraude de IVA se ha perfeccionado considerablemente y dado que incide además negativamente en el comercio atacando gravemente la competencia, debería ser la principal preocupación en los países de la Unión Europea.

Como señala la Comisión Europea (2004), esta situación es especialmente grave en países como Italia, España y Grecia donde el nivel de fraude en este impuesto para el período 1994 a 1996 es del 34,5%, 22,6% y 22,2% relativamente, frente al 5% o menos que sufren países como Holanda, Reino Unido, Dinamarca o Alemania.

Para el caso concreto de España también existen pocos trabajos y los que existen, en su mayoría se refieren a los años noventa. Entre ellos, destacan los de Díaz, de la Fuente y Herrera (1990), el de Díaz y Romero (1993) y el de Gómez Enterría, Melis y Romero (1998). En los mismos, se señalan los niveles de fraude de IVA en España para esa época en torno al 26% en los dos primeros y al 28% en el último.

Estos datos son inferiores al estimado por el Informe de la Unidad de Estudio del Fraude (1994) donde se estima que la evasión de IVA en España para esa época está en torno al 50%.

Para la cuantificación del fraude en los años posteriores, Pulido Alba (2014) (Pulido Alba, 2014) realiza un estudio comparando las cifras de Recaudación Teórica Ajustada con la Recaudación Real y establece que el Índice de fraude global en el IVA vendrá determinado por el cociente entre ambas magnitudes. Así, establece que:

$$I \text{ Fraude} = 1 - \text{Recaudación Real} / \text{Recaudación Teórica Ajustada}$$

El cálculo del índice de fraude en IVA para el período 2003-2012 según dicho autor a partir de los datos obtenidos de ambas magnitudes, se reflejarían en el siguiente cuadro (en millones de euros):



	Recaudación teórica ajustada	Recaudación total	Índice de fraude	Pérdida de recaudación
2003	56.054	40.579	<b>27,61%</b>	15.475
2004	60.588	44.507	<b>26,54%</b>	16.081
2005	65.852	49.870	<b>24,27%</b>	15.982
2006	71.068	54.652	<b>23,10%</b>	16.416
2007	76.361	55.851	<b>26,86%</b>	20.510
2008	77.135	48.021	<b>37,74%</b>	29.114
2009	71.635	33.567	<b>53,14%</b>	38.068
2010	76.826	49.086	<b>36,11%</b>	27.740
2011	77.903	49.302	<b>36,71%</b>	28.601
2012	78.055	50.464	<b>35,35%</b>	27.591

Fuente: Pulido Alba (2014)

A la vista de estos resultados, se puede determinar que en los últimos años el porcentaje de fraude en IVA en España está en torno al 32,74%, suponiendo una pérdida de recaudación para el fisco español de 235.579 millones de euros, lo que supone casi el 23% del PIB del año 2012.

La gravedad de esta situación se ve incrementada por la tendencia a aumentar sus cifras. En contra de tender a corregirse, el fraude en IVA está en aumento, lo que pone de manifiesto que las políticas públicas que se están aplicando, no están dando los resultados que se esperaban.

En relación con el fraude en el IRPF, Pulido Alba (2014) aplica la misma metodología para cuantificarlo. En concreto, compara datos declarados con los datos reales que resultan de la contabilidad nacional. No obstante, en este impuesto, a diferencia de lo que ocurre en el IVA, no se puede aplicar un tipo medio porque se exige conforme a una tarifa progresiva, por lo que no puede llegar a comparar ingresos declarados con los ingresos que se debieron declarar.

En relación con dicho impuesto, es importante destacar que los ingresos del trabajo suponen el 90% del total de recaudación del mismo. Esto es, en la medida en que los mismos están sujetos a retención por parte del pagador, es difícil evadirse del impuesto derivado de los mismos. Lo mismo ocurre con las rentas del capital puesto que la inmensa mayoría de las mismas están sujetas a retención por parte de la propia entidad financiera intermediaria o de la entidad pagadora de los rendimientos.

Por tanto, cabe observar que la mayor parte del fraude en IRPF procede de las actividades económicas o, lo que es lo mismo, de los trabajadores por cuenta propia.

Los datos obtenidos de la comparativa entre los ingresos declarados y los ingresos que deberían haber sido declarados determinan el grado de cumplimiento. Durante el período analizado (2003-2012), los datos se recogen en el siguiente cuadro (en millones de euros):

	Ingresos constitutivos de renta tributaria	Ingresos declarados	Grado de cumplimiento	Índice de fraude
2003	422.575	313.956	78,15%	21,85%
2004	441.200	337.284	79,71%	20,29%
2005	464.687	370.186	81,17%	18,83%
2006	497.358	421.473	85,63%	14,37%
2007	543.339	396.481	75,37%	24,63%
2008	590.737	412.440	75,04%	24,96%
2009	589.563	402.691	74,45%	25,55%
2010	556.324	389.637	74,87%	25,13%
2011	559.044	385.504	75,04%	24,96%
2012	543.719	374.193	75,04%	24,96%

Fuente: Pulido Alba (2014)

En el mismo se pueden observar tres tramos: uno de 2003 a 2006 en el que los niveles de fraude en IRPF va decreciendo; otro de 2006 a 2009 en el que la tendencia es a aumentar; y un tercero de 2009 a 2012 en el que los niveles tienden a mantenerse.

En cualquier caso y con independencia de que en los últimos años los niveles de fraude lleguen a casi el 25%, se puede apreciar que la media de la

década 2003 a 2012 está en el 22,55%, por lo que se puede concluir que los niveles de fraude en IRPF no son tan altos como los que se manejan para el IVA.

### III.6. CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL FRAUDE FISCAL

Con independencia de la aplicabilidad de los modelos teóricos que se han intentado desarrollar o de las críticas a los mismos, se puede concluir que los individuos tienden a defraudar siempre que la tasa de rendimiento de la evasión sea positiva y cuanto mayor sea ésta y menor la animadversión al riesgo, mayor será la tendencia a la evasión. Asimismo, cuanto mayor probabilidad haya de ser detectado y mayores niveles de sanciones, menor será la tendencia a defraudar.

Además, la propia naturaleza del ser humano lo lleva a considerarse con derecho a recibir de forma gratuita los bienes y servicios públicos y únicamente tiende a contribuir para los mismos en cuanto le supongan un beneficio.

La corrupción política y la concepción de un sistema tributario injusto y excesivo funcionan como legitimación moral para defraudar.

Esta situación conlleva graves consecuencias para la economía puesto que el fraude fiscal, además de reducir los ingresos públicos, altera injustamente la distribución de las rentas en la medida en que implica un exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales.

De ahí la necesidad de que los organismos públicos realicen acciones que tiendan a erradicar este tipo de situaciones o a reducirlas. Para ello es importante que, que para conseguir disminuir este tipo de actuaciones, además de reducir la utilidad derivada de las mismas aumentando las sanciones y sobre todo la probabilidad de ser descubiertos, el Estado debería intentar transmitir a los ciudadanos la necesidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a criterios de equidad.



# IV. POLÍTICAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA COMO MEDIDA PARA REDUCIR FRAUDE FISCAL

IV.1 POLÍTICAS POSIBLES A APLICAR PARA  
INCREMENTAR EFICIENCIA DE LA  
ADMINISTRACIÓN FISCAL

IV.2 RESULTADOS Y CONCLUSIONES OBTENIDAS

IV.3 MEDIDAS APLICADAS EN EL CASO CONCRETO  
DE ESPAÑA

De todo lo anterior, se desprende la importancia de que las autoridades fiscales deben tomar medidas y controles más estrictos a la vez que establecer programas de concienciación y educación tributaria.

Las medidas susceptibles de ser puestas en práctica para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias según Prieto Jano (1994), suelen clasificarse en dos tipos: las medidas incentivadoras del cumplimiento y las medidas disuasorias del incumplimiento tributario. Entre las medidas disuasorias a su vez, cabe distinguir entre las preventivas y las represoras.

En concreto, en la medida en que el beneficio esperado de actuar bajo la forma de economía sumergida es un estímulo a la misma, el peso de las sanciones y las altas probabilidades de ser descubiertos, supondrán un freno importante a las mismas. Dicho beneficio viene determinado por los elevados costes impuestos por la fiscalidad y las regulaciones.

En cualquier caso, existen diferentes instrumentos de política fiscal utilizados para aumentar la declaración de impuestos. La efectividad de cada una de estas medidas depende de la causa por la que no se esté realizando las correspondientes declaraciones (Jensen & Wöhlbier, 2012).

No obstante lo anterior, empezar por mejorar la eficiencia de la Administración tributaria facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y persiguiendo eficazmente el incumplimiento, es esencial.

## IV.1 POLÍTICAS POSIBLES A APLICAR PARA INCREMENTAR EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL

En primer lugar, habría que desarrollar una **estrategia de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales** y enfocar los esfuerzos en evitar la evasión fiscal. En esta situación, la Administración fiscal pasaría de ser un organismo de control a uno de servicios o asesoramiento para ayudar en ese cumplimiento. Los sujetos pasivos de los impuestos estarán más dispuestos a pagar en la medida en que vean altas las probabilidades de ser detectados.

Las nuevas tecnologías de la información y los avances informáticos de los últimos años, permiten gestionar una gran cantidad de información a las administraciones tributarias, permitiéndole no sólo obtener información, sino también realizando cruces de las mismas. Estos avances deben ayudar, no sólo a facilitar la comprobación de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, sino también a facilitarle a los mismos la elaboración de las mismas suministrándoles información y prestando un servicio de asistencia a los contribuyentes.

En segundo lugar, se debería desarrollar un sistema impositivo sencillo y estable que permita al sujeto cumplir con sus obligaciones más sencillamente y de una manera menos costosa. Esta situación es positiva también para la Administración fiscal en la medida en que le facilitaría considerablemente la administración, se podría aplicar mejor y de una forma menos costosa.

Asimismo, se debería disponer de una información actualizada del sistema fiscal y de sus imposiciones, así como de las consecuencias predecibles de sus acciones. Esto no es fácil en la medida en que muchas de las normas derivan de las circunstancias de cada caso, pero al menos, deberían poder estimar por adelantado las consecuencias previsibles.



En tercer lugar, la Administración fiscal debería optimizar su tamaño, sus recursos y su organización. En la actualidad, hay grandes diferencias en el tamaño y organización de las administraciones fiscales de los Estados miembros. Así, mientras que en países como Italia, España y Estonia el número de miembros es relativamente bajo; en otros países como Holanda y Letonia, los miembros de dichas Administraciones son mucho más numerosos que la media.

Sin embargo, a este respecto, cabe señalar que tener más recursos no implica que la Administración fiscal realice mejor su función en la medida en que no hay menos economía sumergida. Por el contrario, en algunos países con limitados recursos, la Administración fiscal es más eficiente y tienen menos economía sumergida. Éste podría ser el caso de Finlandia, Austria, Suecia y Reino Unido el ratio de funcionarios es de 1.000 por un millón de habitantes.

En este sentido, es importante señalar que la capacitación o formación de los recursos humanos de dichas Administraciones fiscales es esencial.

En cuarto lugar, la organización de la Administración fiscal debe estar basada en la funcionalidad en lugar de en cada impuesto de tal manera que dé una imagen más completa del sujeto pasivo y de sus obligaciones fiscales.

En quinto lugar, se debería proveer a los sujetos pasivos con una estimación de los impuestos que deben pagar en base a la información de la que dispone el Estado, así como el modelo de declaración debidamente preparado como borrador, el cual, en caso de estar conforme, sólo debería firmar.

En sexto lugar, el uso de información provista por terceros, por parte de la Administración fiscal es fundamental para la eficiencia de la misma. Esto es, el hecho de que terceros tengan que informar a la Administración es una medida que hace que la evasión fiscal sea considerablemente más difícil. Esta podría ser una eficaz **medida disuasoria del incumplimiento**.

Por último, como **medida represora del incumplimiento**, que exista un procedimiento judicial eficiente que haga creíble que la justicia va a tomar parte de una forma eficiente y que la normativa fiscal va a ser finalmente aplicada.

No obstante lo anterior, en la actualidad, las medidas de comprobación son fundamentalmente de dos tipos:

- a) Las comprobaciones automatizadas que se derivan de los instrumentos informáticos y de la información que manejan. Es decir, se cruzan los datos recibidos de distintas fuentes (i.e rendimientos del trabajo declarados por el empleado con datos recibidos del pagador sobre retenciones aplicadas sobre los mismos). En estos casos, cuando hay una discrepancia entre datos, el sistema lo detecta saltando una señal informática para que los órganos de la administración inicien un procedimiento automático de comprobación.
- b) Las comprobaciones desarrolladas por los órganos de inspección más en detalle sobre la situación de determinados contribuyentes sobre los que consideran que existe riesgo de incumplimiento de sus obligaciones tributarias. La elección de estos contribuyentes se realiza mediante programas estadísticos donde los clasifican en función de sus probabilidades de fraude.

Como se puede ver, no existe un sistema de revisión de la generalidad de los contribuyentes pudiéndose quedar muchos casos fuera de control. De ahí la necesidad de encontrar nuevos métodos que permita actuaciones de investigación que tiendan a disminuir y/o eliminar el fraude y la economía sumergida.

Estas nuevas formas de control deberían adaptarse a los nuevos métodos utilizados por los defraudadores ya que deben combatir métodos cada vez más organizados y complejos.

Por su parte, en cuanto a los casos descubiertos, hay que destacar la gran cantidad de reclamaciones judiciales planteadas, muchas de las cuales conllevan una anulación de la deuda declarada por la inspección. Esto es, hay que distinguir entre deudas pendientes de cobro y deudas incobrables al ser posteriormente anuladas por los Tribunales.

Las causas de dichas anulaciones suelen venir por la baja calidad de las liquidaciones practicadas por las inspecciones y por la alta litigiosidad que las mismas generan.

De cara a minimizar esa litigiosidad, por la reducción de deuda que conlleva, que exista un sistema de intereses diferidos en caso de impagos así como recargos para reclamaciones también sería deseable. Así, en cuanto existan penalizaciones derivadas de los casos descubiertos se limitaría considerablemente las reclamaciones.

Por último, señalar que en los últimos tiempos se están incorporando políticas de negociación con los defraudadores de tal modo que se están aumentando los casos de negociación y acuerdos entre la Inspección Tributaria y el sujeto infractor, tema desarrollado en profundidad por Gil Cruz (2009).

Con este consenso lo que se pretende es llegar a un acuerdo que disuada de acudir al poder jurisdiccional. Estas técnicas son relativamente controvertidas y aunque son vistas con cierto recelo, se están imponiendo en la mayor parte de los Estados como muestra del desarrollo de la figura de la mediación.

## IV.2 RESULTADOS Y CONCLUSIONES OBTENIDAS

Siguiendo a Jensen y Wöhlbier (Jensen & Wöhlbier, 2012), las fórmulas de aumentar la eficacia de la Administración fiscal no son suficientes para reducir la economía sumergida, siendo otras necesarias.

Esto es, efectivamente se deberían aumentar las sanciones y, sobre todo, las probabilidades de ser descubierto de tal manera que se reduzca el beneficio de realizar actividades de economía sumergida. En concreto, para ello, se debe tratar de aumentar la eficacia de la Administración fiscal. No obstante lo anterior, este tipo de medidas no son suficientes puesto que la experiencia de la realidad en la Unión Europea así lo ha demostrado.

Esto es, se han aplicado medidas de castigo como altas penalizaciones a aquellos sujetos que actúen de forma sumergida o a aquellos que compren bienes y servicios en dicho régimen. No obstante, no se han producido todos los efectos esperados puesto que han seguido produciéndose altos niveles de actividades en régimen de economía sumergida. Y además, la aplicación de este tipo de medidas es costosa y difícil de implementar, además de conllevar un aumento de la actividad inspectora.

Por otra parte, se han aplicado medidas de incentivos monetarios a aquellos que cumplan la normativa reguladora. Así, en países como Bélgica, Dinamarca, Alemania y Suecia donde se han aplicado deducciones fiscales y subsidios al comprador de servicios domésticos.

Sin embargo, **el factor diferencial para reducir la actividad en régimen de economía sumergida está en mejorar la moral fiscal de los sujetos**. Una vez que se consigue, se puede extender al resto de ciudadanos en la medida en que ya no se puede amparar la evasión fiscal en la idea de que “todo el mundo” lo hace.

Para ello, según Ruesga & Carbajo (2013) además de recomendar el aspecto anterior, es necesario realizar un análisis global y de “balance” del tema, **exigiendo contrapartidas relevantes al contribuyente por parte del gasto público**. Esto es, se debe exigir una mayor transparencia y claridad en las actividades públicas y una lucha decidida contra la corrupción, así como una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público directo y en los beneficios fiscales derivado del mismo.

En cualquier caso, se considera que estas medidas son insuficientes en tanto que, según Ruesga & Carbajo (2013) hay una ausencia de una visión de conjunto del problema. Esto es, según estudios internacionales (Murphy, 2012) se está produciendo, por una parte, un traslado de la evasión tributaria directa hacia una elusión fiscal más elaborada y, por otro lado, es imprescindible para la lucha contra el fraude, una esencial **cooperación internacional**.

Las dificultades para esta cooperación internacional, según Carbajo Vasco & Peragón Lorenzo (2012) es consecuencia de las contradicciones entre globalización y la administraciones fiscales nacionales.

En base a lo anterior, no basta con las políticas represoras tradicionalmente aplicadas para reducir el fraude vía aumento de sanciones o de eficacia de las actuaciones de las Administraciones pública. Es necesario además una cooperación internacional. Por otra parte, también se exige una visión modernizadora vía aplicación de medidas positivas que desanimen al contribuyente a su comisión, aunque sea vía reducción del gap coste-beneficio derivado de ese tipo de actuación.

### IV.3 MEDIDAS APLICADAS EN EL CASO CONCRETO DE ESPAÑA

La crisis económica en España y la situación de déficit público había llegado a un punto que obligó a tomar medidas urgentes contra el mismo, en concreto, el Real Decreto Ley sobre medidas contra el déficit aprobado el 27 de mayo de 2010. En el mismo se establecía fundamentalmente la congelación de las pensiones y la reducción del sueldo de los funcionarios; junto con una subida del tipo impositivo del IVA.

Los analistas consideraban que estas medidas no sólo no eran suficientes, sino que además tendrían un efecto pernicioso para salir de la crisis. Según José María Peláez Martos (Círculo de Empresarios, 2010), se debería haber optado más por tomar más partido en la lucha contra el fraude fiscal.

Dicha opinión se basa fundamentalmente en lo extendido del fraude fiscal en España y en las pocas medidas que ha aplicado tradicionalmente el gobierno para combatirlo. Si se considera que en España el fraude alcanza entre el 20 y el

25 por ciento del PIB siendo la presión fiscal media entre el 30 y el 36% en los últimos años, según dicho autor, en los últimos cuatro años abiertos a prescripción se hubiera podido ingresar en torno a 280.000 millones de euros de cuota.

Según estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en su Encuesta de julio de 2009 y del Instituto de Estudios Fiscales (Informe 21/07), la opinión de los españoles hacia el fraude es considerarlo como una situación bastante común y extendida.

En el mismo sentido, los resultados del Informe 19/2012, donde además se recoge que consideran que el fraude fiscal está en aumento. Otro dato importante a tener en cuenta es que consideran que en España no pagan más lo que más tienen y que por tanto, los impuestos no se cobran con justicia. Esta opinión es muy importante y se cree que sería deseable que las autoridades tributarias trabajasen en cambiar dicha opinión, ya que considerar que el sistema tributario no atiende al principio de justicia es un incentivo claro al fraude fiscal.

En esta situación, es importante destacar que los contribuyentes que en mayor medida evaden a hacienda son los empresarios los profesionales independientes puesto que sus actividades no tienen tanto control como los asalariados y por tanto tienen mayores posibilidades de evasión.

Para luchar contra el mismo, en los últimos años se han tomado en España una serie de medidas que han tenido poca efectividad (i.e. Plan de Prevención del Fraude Fiscal, aprobado por el Gobierno en el año 2005 y ejecutado en los siguientes cinco años).

Esto es, es un hecho que según los estudios realizados, en España se manejan cifras de economía sumergida en torno al 20 ó el 25% del PIB, siendo estas cifras en torno a 10 puntos porcentuales superiores a las que se manejan de media en la Unión Europea.

Dado lo escandaloso de estas cifras, se necesitan tomar medidas de forma inmediata. En la actualidad, en España, la lucha contra la economía sumergida cuenta con las siguientes medidas:

\* Código Penal de 1995: En concreto, el Código Penal en su Título XIV De los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social; así como en su Título XIII, Capítulo XIV. De la receptación y otras conductas afines.

\* Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social (Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010).

\* Ley 10/2010, de 28 de abril de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo. Dicha Ley es la más actualizada de la que disponemos y traspone al ordenamiento español la Directiva 2005/60/CE o la Tercera Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

\* A lo largo de 2012 se han promulgado dos leyes fundamentales contra el fraude fiscal que recogen importantes medidas a adoptar para su lucha. En concreto, son la Ley 7/2012 y la Ley Orgánica 7/2012 que introduce una modificación al Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública.

En cuanto a la Ley 7/2012 hay que destacar que es una ley que recoge una serie de medidas dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude fiscal que surge en un momento de importante necesidad de recursos para el Estado derivada de las necesidad de gastos. De hecho, la propia Ley pone de manifiesto esta circunstancia en su exposición de motivos cuando establece que:

*“(…) la realidad social y económica en un escenario de crisis y de austeridad presupuestaria hace del fraude fiscal hoy, si cabe, una figura más reprochable que nunca. A su vez, la evolución de los comportamientos fraudulentos y la experiencia acumulada en la aplicación de la normativa tributaria, tras la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permiten una reforma con perspectiva suficiente como*

*para coocar a nuestro sistema legal a la vanguardia de la lucha contra el fraude”.*

Está claro que un período de crisis económica, es especialmente importante atacar el fraude fiscal en busca de mejorar el sistema tributario en lo que a equidad se refiere, para que no recaiga el peso de la crisis únicamente sobre los que están pagando sus contribuciones fiscales.

En concreto, las modificaciones fundamentales incluidas en dicha Ley son:

- a) En materia de sucesión en la deuda tributaria se modifica el artículo 40 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). Con dicha modificación se pretende evitar que se reparta el patrimonio de una sociedad entre sus socios, después de nacida la deuda. Con esta modificación, los socios de una sociedad disuelta tendrán que hacer frente a la deuda, no sólo con su cuota de participación, sino también por las percepciones recibidas de la empresa en los últimos dos años antes de su liquidación.
- b) En materia de responsabilidad tributaria se introduce un nuevo caso de responsabilidad subsidiaria. En concreto sobre los administradores de empresas sin patrimonio pero con actividad económica y que regularmente presente autoliquidaciones de impuestos sin ingresos con ánimo defraudatorio.
- c) En materia de aplazamientos y fraccionamientos se modifica el artículo 65.2 de la LGT inadmitiéndose aplazamientos de deuda en caso de concurso de acreedores. Con ello, se evita el efecto que la Ley Concursal tenía al establecer que las deudas contra la masa se pagan por orden de fechas. Ahora, en la medida en que no se permite aplazamientos, la denegación del mismo no implica una nueva fecha de deuda y por tanto, no implica una posposición en el orden del cobro.
- d) En materia de medidas cautelares al establecer que se podrán adoptar en cualquier momento del procedimiento, siempre y cuando se den los



presupuestos legales. Esto es, siempre que existan indicios de que de no adoptarse dichas medidas existe riesgo de no poder efectuarse el cobro.

- e) En relación con el procedimiento de apremio se prohíbe la disposición de bienes inmuebles de sociedades cuyas acciones o participaciones hubiesen sido objeto de embargo
- f) Se establece la nueva obligación de información de bienes y derechos en el extranjero sobre los obligados tributarios. En concreto, sobre cuentas bancarias, efectos, valores o inmuebles situados en el extranjero.
- g) Se establece como límite máximo de pagos en efectivo en 2.500 euros cuando una de las partes sea empresario.
- h) Se establece la inversión del sujeto pasivo en IVA cuando haya caso de concurso de acreedores.
- i) Se establece la obligación de integrar ganancias patrimoniales no justificadas en la base liquidable del IRPF y del IS del período más antiguo no prescrito.

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

- a) Establece un tipo agravado para el fraude de especial gravedad y conlleva un aumento de la pena de prisión hasta un máximo de seis años, implicando un aumento de la prescripción a diez años.
- b) Posibilita la persecución de grupos organizados de fraude facilitando la denuncia inmediata cuando se alcanza la cantidad mínima de defraudación.

- c) Evita que se paralice el procedimiento administrativo cuando se abre el procedimiento penal, aumentando así las posibilidades de cobro de la deuda.
- d) Evita la denuncia ante juzgado de obligados tributarios que regularicen su situación de forma voluntaria y completa.
- e) Se establece la posibilidad de disminuir la pena a imputados en procedimiento penal en caso de que una vez iniciado el proceso, satisfagan la deuda o colaboren en la investigación judicial.

Con independencia de todo lo anterior, de cara a evitar la economía sumergida sería recomendable además otras medidas. En concreto, según Andrés Fernández Díaz (Círculo de Empresarios, 2010), habría que añadir la importancia que debería tener la intervención de mayores niveles de ética tanto en el sector público como privado, aplicando códigos de buen gobierno y estimulando un mayor conocimiento y respeto de principios y valores por parte de los ciudadanos.

Esto es, según Jesús Lizcano Álvarez (Círculo de Empresarios, 2010) “... *la solución fundamental y más importante a largo plazo para la lucha contra la corrupción radica en la propia educación de los ciudadanos, que exista una verdadera mentalización de la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel colectivo, de forma que la corrupción se vea como algo absolutamente ilegítimo, insolidario y penalizable, y por ello los ciudadanos sientan un claro rechazo ante cualquier tipo de corrupción...*”

De forma más concreta, las propuestas de los autores a aplicar en el caso de España, son:

- Modificar los procedimientos de la Ley General Tributaria puesto que se utilizan por los defraudadores para entorpecer o dilatar las actuaciones de la Administración.

- Reformar el régimen sancionador de la Ley General Tributaria para agravar la penalización en caso de obstaculizar la labor de la Inspección.
- Buscar la colaboración de los ciudadanos en el ataque al fraude. Si se concientia al público de los perjuicios que tiene el fraude para la sociedad y de las consecuencias que puede conllevar la infracción del mismo, se podría reducir considerablemente. Incluso recomienda potenciar la figura de la denuncia tributaria.
- Reformar el delito fiscal puesto que su regulación actual lo hace prácticamente inoperante.
- Declarar la responsabilidad solidaria de despachos e organismos que colaboren en fraudes con sistemas de ingeniería fiscal.
- Reformar el régimen de módulos puesto que el mismo en la actualidad es utilizado por algunos contribuyentes cuando les interesa sin corresponderles, para emitir facturas falsas. Se pretende que dicho régimen sólo pueda ser utilizado por empresarios cuyos clientes sean únicamente el consumidor final y no los profesionales o empresarios.
- Aumentar los recursos humanos en la lucha contra el fraude en la medida en que en la actualidad los recursos son insuficientes. En este sentido, hay que señalar que, según Emilio José Pulido Alba (2013) en España la masa salarial de los funcionarios dedicados a la lucha contra el fraude es casi seis veces menor que en Alemania y casi cuatro veces menor que en Francia.

En concreto, según dicho autor, en España la Agencia Tributaria contaba en el año 2010 con alrededor de 27.000 funcionarios, mientras que en Italia y en los Países Bajos contaban con 33.000 y con 30.000 funcionarios respectivamente; y mientras que el Francia y Alemania contaban con 123.000 y 112.000 funcionarios

respectivamente dedicados a la prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Teniendo en cuenta el número de funcionarios en proporción a la población, en España para cada funcionario, corresponden aproximadamente 2.000 contribuyentes, mientras que por ejemplo en los Países Bajos, para cada funcionario hay 690 contribuyentes. Esta situación tiende a empeorar puesto que la tendencia de los últimos años del Gobierno es a reducir el número de funcionarios.

Si a esto se une que también el gasto público en la lucha contra el fraude es mucho menor que los países de nuestro entorno (en proporción al PIB es un tercio del que gasta Francia y la mitad de lo que gasta Alemania), se puede concluir que no se puede pretender aspirar a tener una recaudación fiscal semejante a los países de nuestro entorno.

- Dar importancia a la lucha contra el fraude como prioridad de la Inspección y no solo fomentar el cumplimiento voluntario como ha hecho el último Plan de Prevención contra el Fraude puesto que el mismo no es suficiente.
- Cambiar los sistemas de trabajo de la Inspección potenciando la investigación y no la mera comprobación de lo declarado como se hace en la actualidad
- Reorientar los planes de inspección hacia combatir la economía sumergida y los fraudes de carácter organizado (interposición de testaferros, sociedades pantallas o instrumentales, etc.)
- Crear un organismo nacional contra el fraude que permita contemplar de forma única la delincuencia fiscal desde un organismo multidisciplinar.
- Crear una policía fiscal que dependa de la Agencia Tributaria.

- Atribuir a la Agencia Tributaria la función de investigar el fraude fiscal organizado y el blanqueo de capitales bajo el amparo de los Tribunales
- Especializar a los jueces y fiscales en materia fiscal dada la complejidad creciente que adoptan determinadas figuras de fraude fiscal.
- Establecer un plan para recuperar la deuda pendiente en las Dependencias de Recaudación y en los Tribunales

# V. LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL COMO MEDIDA PARA DISMINUIR EL FRAUDE FISCAL

V.1 SITUACIÓN DE PARTIDA:  
INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES

V.2 AGRAVAMIENTO DE LA SITUACIÓN POR  
EXISTENCIA DE PARAÍSO FISCALES

V.3 LUCHA CONTRA LA OPACIDAD  
INTERNACIONAL

V.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE DICHA LUCHA

V.4.a) A NIVEL MUNDIAL

V.4.b) A NIVEL EUROPEO

V.4.c) A NIVEL NACIONAL

## V.1 SITUACIÓN DE PARTIDA: INTERNACIONALIZACIÓN OPERACIONES

A esta situación, hay que añadir la complejidad que suponen las operaciones internacionales que como consecuencia de instrumentos de ingeniería financiera-fiscal, consiguen evitar tributaciones.

En concreto, según Ruesga & Carbajo (2013), la situación de fraude fiscal se ha complicado también en los últimos años debido al fenómeno de “erosión” de las bases tributarias como consecuencia de la internacionalización y del uso de sofisticados sistemas de elusión fiscal.

Esto es, según dichos autores, existen distintas fórmulas de planificación fiscal nacional e internacional que sin implicar ausencia de declaración, conllevan sofisticados sistemas de ingeniería fiscal que permiten cierta erosión de las bases imponibles aprovechando discrepancias entre los distintos sistemas fiscales de cada Estado. De hecho, existen estudios que manifiestan que hay indicios de que las empresas transnacionales consiguen importantes disminuciones de su carga tributaria efectiva, no directamente evadiendo en sus bases imponibles, sino por un aprovechamiento de las contradicciones existentes entre legislaciones y competencias nacionales que existen en una economía globalizada.

## V.2 AGRAVAMIENTO DE LA SITUACIÓN POR PARAÍOS FISCALES

La situación de partida descrita anteriormente es agravada por la existencia de paraísos o territorios calificados como paraísos fiscales. Como es sabido, tradicionalmente se entienden por tales a aquellos territorios o países en los que se exime del pago de impuestos (o bien, se reducen considerablemente)

a los inversores extranjeros que mantienen cuentas bancarias o constituyen sociedades en su territorio.

En el mismo sentido, se puede considerar paraíso fiscal a un país o territorio en la medida en que en el mismo no haya información suficiente sobre los datos personales de propietarios y accionistas de empresas. Esto es, existen estrictas normas de secreto bancario en la medida en que los datos de los titulares de las cuentas sólo se facilitan a las autoridades si existen evidencias de delitos graves como el terrorismo o el narcotráfico.

Estos regímenes se establecen con idea de atraer dinero de inversores extranjeros que tratan de huir del régimen tributario de su país de origen en busca de condiciones tributarias más favorables.

A pesar de las características anteriormente mencionadas, la línea divisoria entre ser o no ser un paraíso fiscal es a menudo muy difusa y responde no sólo una realidad objetiva. De hecho, no existe una lista de paraísos fiscales unificada, sino que cada país u organización aplica sus propios criterios de valoración, muchas veces con un grado de subjetividad importante. Además, existen importantes diferencias entre un paraíso fiscal y otro.

Es decir, no existe una definición única de paraíso fiscal, precisamente por las diferentes características que cabe apreciar en cada una de las jurisdicciones o territorios que pueden ser entendidos como tales. Es cierto que, con carácter general, se entienden aquellas jurisdicciones (estatales, subestatales) con niveles de tributación bajos o inexistentes, en los que los operadores económicos disfrutan de unas expectativas ciertas de anonimato respecto de su actividad mercantil, profesional o financiera.

En algunos de estos casos, el tratamiento privilegiado de cara a la recaudación tributaria o la opacidad en la información se refiere exclusivamente a los extranjeros o no residentes o establecidos en dicho territorio.

En cualquier caso, estos regímenes no son vistos con buenos ojos por los responsables fiscales de los países que la sufren puesto que con los mismos se



escapa una parte importante de su posible recaudación. Así, para dificultar la salida de capitales, existen tratamientos fiscales desfavorables para las inversiones en paraísos fiscales. Pero dado que no han dado los resultados esperados, se están tomando una serie de medidas legales con la intención de reducirlos y/o eliminarlos.

### V.3 LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL

La tendencia actual internacional es centrar los esfuerzos políticos no tanto en erradicar las jurisdicciones con una baja o nula tributación, sino especialmente en luchar por establecimiento de convenios o compromisos internacionales que garanticen y obliguen a estas jurisdicciones a suministrar información relevante a los demás países (al menos respecto de sus súbditos o de las actividades económicas de los mismos).

Y ello fundamentalmente sobre la base de que, una jurisdicción avanzada puede disponer de las herramientas normativas suficientes para que su sistema tributario nacional neutralice cualquier potencial ventaja o privilegio derivado de que sus contribuyentes realicen su actividad u obtengan sus rentas a través de un territorio de baja o nula tributación.

Es preciso tener en cuenta, la práctica generalización de la tributación de los contribuyentes por su renta global (obtenida dentro o fuera de su territorio de residencia), y los mecanismos de transparencia, consolidación, precios de transferencia o restricción de los créditos por doble imposición cuando las rentas procedan de un territorio de estas características.

Sin embargo, sí se considera esencial que se disponga o al menos se pueda disponer de la información relevante y suficiente de las rentas y patrimonios que los contribuyentes de cada país puedan tener o disponer en cualquier otra jurisdicción. Es decir, deviene en fundamental la lucha contra la falta de transparencia y la ausencia de intercambio en la información

internacional, y no sólo para garantizar una recaudación tributaria equitativa sino para evitar el funcionamiento de capitales financieros fuera de los circuitos oficiales, registrados y estadísticos.

En este sentido se pronuncia José María Peláez Marcos cuando establece que se deberían proponer tres medidas fundamentales a nivel internacional. En concreto:

- (i) Aprobar una Directiva que regule un intercambio informativo que mejore las que están en vigor en la actualidad especialmente en relación con la existencia de territorios opacos.
- (ii) Potenciar la cooperación administrativa en lo que a intercambio de información se refiere
- (iii) Adopción de una posición beligerante en la utilización de paraísos fiscales para el blanqueo de capitales y el fraude fiscal. Hasta ahora no ha habido una voluntad política internacional de combatirlos. Es verdad que firmando acuerdos de intercambio de información pueden dejar de ser considerados paraísos fiscales, pero la realidad demuestra que en la práctica los mismos no tienen por qué suponer mucho cambio (como es el caso de Mónaco).

Esto es, las características de internacionalización de la actual economía occidental, especialmente en la Unión Europea con la libre circulación de capitales, hace necesario que se tomen medidas a nivel internacional. De hecho, cuando se ha reunido el Consejo de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN) aunque habitualmente se ha solido tratar el tema del fraude fiscal, no se consiguen adoptar las medidas pertinentes para abordarlo

En conclusión, podemos señalar que existen unos regímenes tributarios en el ámbito internacional que favorecen la existencia de rentas no sometidas a tributación o sometidas a una tributación inferior a la que debieran serlo conforme al ordenamiento jurídico en vigor. De ahí que determinados tipos de fraude tiene como característica principal aprovecharse de las divergencias o de

las dificultades para el intercambio de información a nivel internacional entre los diferentes países.

## V.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE DICHA LUCHA CONTRA LA OPACIDAD INTERNACIONAL

### V.4.A. A NIVEL MUNDIAL

Las principales acciones de los gobiernos internacionales para luchar contra el fraude fiscal han ido dirigidas a ejercer presión sobre los gobiernos de los paraísos fiscales con el objetivo de tratar de conseguir que recorten sus leyes de confidencialidad y secreto bancario para así tratar de ayudar, entre otros aspectos, a la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y las redes de blanqueo de capitales.

En concreto, en los últimos 10 años, distintos organismos internacionales como la OCDE y el G-20 tomaron diferentes iniciativas para tratar de forzar a los paraísos fiscales y jurisdicciones offshore a relajar su secreto bancario, y que permitieran su levantamiento también en el caso de delitos de evasión fiscal.

De hecho, a partir del año 2009, mediante la acción coordinada de la OCDE y el G-20 se consiguió forzar a la mayoría de paraísos fiscales a firmar convenios sobre doble imposición con cláusulas de intercambio de información fiscal, aunque en algunos casos, para ello tuvieron que modificar su normativa interna.

Tras los atentados del 11-S se han realizado esfuerzos en este sentido fundamentalmente de EE.UU que han llevado a que la práctica totalidad de las jurisdicciones “cuestionadas” hayan firmado acuerdos de intercambio de

información o compromisos unilaterales obligándose a dicha transparencia. Pero se sigue observando cómo las reticencias administrativas, la falta probablemente premeditada de diligencia, o las trabas judiciales conducen a que en la práctica ese suministro de información sea inexistente, inútil por superfluo o cuando menos, inevitablemente diferido en el tiempo.

#### V.4.B. A NIVEL EUROPEO

De hecho, en el seno de la Unión Europea es una problemática habitual y en la que el Parlamento Europeo ha manifestado recurrentemente su especial sensibilidad. Así en su Informe de 17 de julio de 2008, ya se lamentaba de la ausencia de una información fiable sobre la magnitud del fraude y reclamaba a la Comisión la instauración de un sistema de recogida e intercambio de información fiable.

En las reuniones del Consejo de Economía y Finanzas de la UE (Ecofin) ha devenido en habitual abordar la problemática del fraude fiscal, si bien siempre sin la necesaria unanimidad o diligencia por parte de todos los países para aprobar o establecer las medidas necesarias para combatirlo.

En todo caso, sí que sirven sus trabajos para permitir adivinar que las iniciativas en la lucha contra el fraude fiscal, al menos en el marco de esta Institución europea, deberían venir por el establecimiento de un sistema cierto y eficaz de intercambio de información y la adopción de una postura más directa y eficaz contra los paraísos fiscales y el blanqueo de capitales.

Y es que la Directiva 77/799/CEE del Consejo de 19 de diciembre de 1977 se ha demostrado como insuficiente, incluso tras las modificaciones relevantes introducidas por la Directiva 2004/56/CE del Consejo de 21 de abril de 2004. Todo ello, sin perjuicio del combate específico contra las tramas del IVA europeas que queda al margen en este estudio.

### V.1.C. A NIVEL NACIONAL

En concreto en España, tal y como recoge el BBVA en su informe sobre Nuevo Mecanismo de Regularización tributaria en España la Declaración Tributaria Especial de Julio de 2012, como consecuencia de los Acuerdos alcanzados por el G20 en Londres en 2009, se han suscrito Convenios con determinados países calificados anteriormente como paraísos fiscales. En concreto, con Barbados (en vigor desde el 14 de octubre de 2011), Singapur (2 de febrero de 2012), Panamá (25 de julio de 2011), Trinidad y Tobago (28 de diciembre de 2009) y Luxemburgo (Protocolo de modificación del CDI en lo relativo a la cláusula de intercambio de información, en vigor desde el 16 de julio de 2010). (BBVA, 2012).

Asimismo, en dicho informe se recoge que se han firmado Acuerdos para Intercambiar información con países con los que no tiene suscrito CDI: Andorra (en vigor desde el 10 de febrero de 2011), Antillas Holandesas (27 de enero de 2010), Aruba (27 de enero de 2010), Bahamas (17 de agosto de 2011) y San Marino (2 de agosto de 2011). (BBVA, 2012)

Como es notorio, España tiene suscritos Convenios para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información con prácticamente todos los países de nuestro entorno.

Por otra parte, la normativa española reciente se ha intensificado en lo que a la lucha contra el fraude fiscal se refiere. Prácticamente desde el establecimiento de la democracia en España han sido habituales y constantes por parte de cada Gobierno entrante establecer el correspondiente Plan de Actuación, unas veces para la Lucha contra el fraude, y otras simplemente para la Prevención. En este sentido, la Agencia Tributaria ha elaborado diversos trabajos de planificación estratégica en 1994, 1996, 1998 y 2000. Todos ellos pueden entenderse como antecedentes del Plan de Prevención del Fraude aprobado en febrero de 2005.

En esta línea, la Dirección General de la Agencia Española de la Administración tributaria (AEAT) ha emitido la Resolución de 24 de febrero de 2012, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2012 (BOE de 1 de marzo de 2012). En la misma se establece que:

*“(...) Se pondrá el máximo empeño en hacer aflorar las rentas que han sido ocultadas a la Hacienda Pública española por medio de la utilización de paraísos fiscales o residencias artificiales en el extranjero. Con este fin, entre otras medidas, se explotarán los datos obtenidos a través de acuerdos de intercambio de información con otras Administraciones Tributarias. Destaca para el ejercicio 2012 la posibilidad de obtener de Andorra, Panamá, Bahamas o Antillas Holandesas información relevante en la lucha contra el fraude fiscal.*

*En 2012 se impulsarán los intercambios de información tanto con las Administraciones Públicas territoriales, como en el ámbito internacional, y se desarrollarán actuaciones selectivas de captación de información sobre determinados sectores o actividades económicas”*

En particular, se promoverá la obtención de los siguientes tipos de información:

*“Información sobre operaciones financieras, realizadas tanto dentro del ámbito nacional como internacional, para identificar titulares de activos financieros que no declaran los ingresos o cuyas inversiones no se corresponden con sus rentas o patrimonio previamente declarados.*

*Información sobre actividades profesionales que ponga de relieve la existencia de ingresos de la actividad no declarados o signos externos de riqueza ostentados por dichos profesionales o su entorno, que no se corresponden con la renta o patrimonio por ellos declarados.*

*Información sobre rentas o patrimonios situados en paraísos fiscales o en territorios o países de baja tributación. La obtención de la información*

*descrita se verá facilitada por la aplicación de los nuevos Convenios de doble imposición firmados por el Reino de España y por el reciente incremento de los acuerdos de intercambio de información entre los países de la OCDE.*

*Información sobre signos externos de riqueza para detectar rentas y patrimonios no declarados”.*

Paralelamente, y no se siempre de manera concertada, los principales agentes intervinientes venían demandando medidas mucho más rigurosas y de mayor alcance práctico. En concreto, Peláez Martos (2010) considera necesario:

*“La reforma de los procedimientos de la Ley General Tributaria para evitar su utilización para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones inspectoras.*

*La reforma del régimen sancionador para agilizar y garantizar la obtención de información.*

*Potenciar la colaboración ciudadana en palucha contra el fraude*

*La reforma y agravamiento del delito fiscal*

*La ampliación de la responsabilidad solidaria de despachos e instituciones en los fraudes que requieran estructuras complejas*

*La reforma del régimen de módulos*

*Incrementar los medios humanos en la lucha contra el fraude y la priorización de la lucha contra el fraude fiscal como objetivo principal de la Inspección*

*Potenciar la investigación dentro de los sistemas de trabajo de la Inspección y reorientar sus planes de trabajo*

*La especialización en materia fiscal de jueces y fiscales”*

Posteriormente, el BOE del 30 de octubre de 2012 publicó la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. Esta norma establece medidas de gran calado contra la economía sumergida y que pretenden garantizar mejor los derechos de la Hacienda Pública mediante diferentes medidas:

Modificando la Ley General Tributaria, incrementando su rigor. En concreto, adaptando las normas de desarrollo de la Ley General Tributaria a la normativa comunitaria e internacional de asistencia mutua

Estableciendo una declaración específica de información en materia de bienes y derechos situados en el extranjero

Restringiendo el pago en efectivo de operaciones por importe superior a 2.500 euros y con intervención de un empresario o profesional.

Nuevos supuestos de exclusión del régimen de módulos en el IRPF y en el régimen simplificado del IVA tendentes a evitar la difusión en la emisión de facturas falsas.

En conclusión, conforme a lo anterior, tanto en España como en el resto de países, se están tomando medidas para evitar el fraude fiscal. En concreto, dentro de dichas medidas se enmarca la lucha por la transparencia internacional.





# VI. LA AMNISTÍA FISCAL COMO MEDIDA PARA DISMINUIR EL FRAUDE FISCAL

VI.1 INTRODUCCIÓN

VI.2 CONCEPTO

VI.3 POSTURAS DOCTRINALES EN RELACIÓN A  
ESTE TIPO DE MEDIDAS

VI.4 ORIGINALIDAD DE LA AMNISTÍA

VI.5 TIPOS DE MEDIDAS DE AMNISTÍA FISCAL

VI.6 ESTUDIOS PREEXISTENTES SOBRE AMNISTÍAS  
FISCALES

VI.7 CONCLUSIONES OBTENIDAS

VI.8 LIMITACIONES A LA COMPROBACIÓN  
EMPÍRICA DE ESTAS CONCLUSIONES

## VI.1 INTRODUCCIÓN

Como se deriva de todo lo anterior, la existencia de evasión fiscal distorsiona considerablemente la eficiencia económica y no permite disminuir el déficit público, además de suponer una lesión al principio de equidad, por lo que es necesaria la adopción de medidas que eviten este tipo de conductas evasoras.

Estas medidas en ocasiones han sido complementadas con medidas de perdón o amnistía, que estimule el cumplimiento de los hasta entonces evasores. Dichas medidas no obstante, han sido una opción muy controvertida puesto que existen argumentos que apoyan y otros que desaconsejan este tipo de instrumentos.

A este respecto, hay que señalar que pueden existir distintos tipos de amnistía, según los impuestos o ejercicios a los que se apliquen, según el beneficio que apliquen, etc. Pero en todo caso, suelen recoger restricciones sobre quién puede participar en una amnistía, como sería el caso de limitarse a contribuyentes o impuestos o correspondientes a determinados ejercicios. En este sentido, se suele excluir de la amnistía a los contribuyentes que se encuentren en ese momento bajo investigación por falta de pago.

Asimismo, las propuestas de amnistía incluyen otras medidas que entren en efecto a partir de la finalización de la misma, como sería el aumento de las inspecciones o el endurecimiento de las multas por evasión. A este tipo de medidas complementarias se las conoce como “programas de soporte”.

Son necesarias este tipo de medidas de soporte puesto que en caso contrario la proclamación de la amnistía no conllevaría ningún incentivo para que el defraudador cambie de actitud de cara al futuro.

No obstante lo anterior, existen muy pocos estudios de este tipo de medidas y la literatura sobre las mismas es todavía muy escasa. De ahí la importancia de este tipo de estudios.

## VI.2 CONCEPTO

A este respecto hay que destacar que no existe una definición precisa de lo que se entiende por amnistía fiscal. En general, supone una reducción de las sanciones derivadas de la falta de pago de un tributo a aquel que voluntariamente regularice su situación. Esto es, se puede considerar amnistía fiscal como el perdón de las multas para aquellos que admitan haber evadido impuestos en el pasado.

Se considera que la definición de Lerman (1986) es la más aceptada por la literatura por su carácter global. En concreto, según dicho autor “(...) *por amnistía fiscal se entiende una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes, que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva correspondiente a impuestos de períodos precedentes –o haberlo hecho parcialmente- y que ahora declaran por entero*”.

Según Olivella P. (1992) a estas amnistías en las que sólo se perdonan las multas por evasión, se las conoce como “**amnistías puras**”. Pero también existen amnistías en las que se suprime parte del pasivo fiscal del contribuyente, sea por reducción de la base imponible, por reducción del tipo impositivo o sea por reducción o supresión de los intereses de demora. A este tipo de amnistías las denomina “**amnistías extensivas**”.

En caso de amnistías puras, por sí mismas, no tienen ningún efecto sobre el comportamiento de un contribuyente que ha sido honesto en el pasado en la medida en que el defraudador no tiene ningún beneficio comparativo con respecto a él. No se puede decir lo mismo de las amnistías que van más allá.

Para Martínez Lago (1992), “... *una amnistía se concibe generalmente como un modo de extinción de la responsabilidad, ya sea penal, administrativa o,*

*también, por obligaciones tributarias nacidas como consecuencia de la debida aplicación de una normativa (...)*”.

En el mismo sentido se pronuncia James Alm J. (1998) cuando establece que una amnistía normalmente permite a los individuos y empresas pagar impuestos previamente evadidos sin ser sujetos a las penalizaciones que normalmente derivarían de haber sido descubiertos.

Según dicho autor, es una medida muy controvertida cuyo objetivo fundamental para el Estado es conseguir ingresos a corto plazo, aunque no siempre tiene los efectos esperados. De hecho, establece que se deberían analizar previamente las causas de la situación de evasión preexistente porque si no, pudiera ocurrir que dicha medida no pudiera solucionarlos (como ocurrió en la Amnistía en Rusia en donde la causa fundamental de la evasión era la falta de liquidez para hacer frente a las cargas fiscales, por lo que la amnistía, en la medida en que no tuvo en cuenta esa situación, no tuvo los efectos previstos).

Según Jensen y Wöhlbier (2012), la amnistía fiscal es un mecanismo muy popular como instrumento que ayuda a aumentar los ingresos del Estado por un aumento de las declaraciones fiscales. El mecanismo ofrecido para ello es una disminución temporal de la carga fiscal (incluidas las penalizaciones) a cambio de declarar ingresos pasados que habían sido ocultos a la Administración.

## VI.3 POSTURAS DOCTRINALES EN RELACIÓN A ESTE TIPO DE MEDIDAS

### ASPECTOS POSITIVOS DE ESTE TIPO DE MEDIDAS

Hay autores a favor de este tipo de medidas sobre la base de los beneficios que reportan. Fundamentalmente, según López Laborda, J. y Rodrigo Sauco, F. (2002), como causas que motivan que se lleven a cabo este tipo de medidas, destacan:

- La obtención de incrementos recaudatorios inmediatos con la consiguiente disminución del déficit público.
- La adicción a la listas de contribuyentes de individuos que tradicionalmente no cumplían con sus obligaciones tributarias. Por ello, se mejorará el cumplimiento futuro de la recaudación, lo cual conllevará a una distribución más equitativa de la carga fiscal y a un conocimiento y control más exhaustivo de las bases tributarias que podrían servir para guiar estrategias de inspección en el futuro.
- La repatriación de capitales que estaban evadidos en el extranjero
- Facilitar la transición a regímenes fiscales que mejoren las relaciones entre contribuyentes y administración.

A estas ventajas, Alm J. (1998) añade la reducción de costes administrativos al Estado en la medida en que reduce las inspecciones fiscales hasta ese momento.

Olivella P. (1992) por su parte establece que, como argumentos habitualmente establecidos a favor de este tipo de medidas, están:

- Que permiten materializar un cambio de actitud en el contribuyente. Esto es, existen casos en que, a pesar de que hayan desaparecido las razones para la evasión, el contribuyente continúa evadiendo en la medida en que considera que si deja de ocultar sus rentas, tema que una

inspección descubriría su evasión pasada. De esta manera, una amnistía permitiría al contribuyente ponerse en paz con hacienda sin miedo a que el descubrimiento de su evasión pasada le conlleve una abultada sanción.

- El hecho de que el aumento de la honestidad beneficia a los contribuyentes tradicionalmente honestos en la medida en que el aumento de la base impositiva en su conjunto permite rebajar los tipos impositivos.
- La amnistía permite reducir el volumen de trabajo acumulado a la agencia recaudatoria.
- Se considera que la amnistía es una fuente barata de ingresos en la medida en que se ahorran los costes de la persecución activa del fraude a través de la inspección, gastos administrativos, judiciales, etc.).

Para un buen número de autores extranjeros Ross (1986), Leonard & Zeckhauser (1987), Zornoba (1989), Olmeda & Roig (1993), Hasseldine J. (1995) y Alm (1998), como objetivos que la administración persigue con las regularizaciones, destacan:

- El objetivo recaudatorio inmediato que minore el déficit público. Adicionalmente, dicha recuperación de rentas y patrimonios hasta entonces ocultos de otra manera no aflorarían. Además, no implican costes de inspección a las correspondientes administraciones tributarias en la medida en que se adhieren de forma voluntaria.
- Dicha recuperación además permitiría, por una parte, la mejora del cumplimiento futuro de las obligaciones tributarias y un crecimiento sostenido de la recaudación; y por otra, una distribución más equitativa de la carga fiscal.
- Ampliar el conocimiento y control de las bases tributarias que podría guiar estrategias de inspección en el futuro.

- Transición a un régimen de cumplimiento tributario más severo en el futuro.

Por su parte, Leonard & Zeckhauser (1987) considera como ventaja de las amnistías fiscales la posibilidad que dan al sujeto pasivo que ha quedado fuera del sistema, bien porque no ha cumplido con sus obligaciones fiscales de un período o porque ha omitido parte del mismo, a volver a entrar en el mismo cumpliendo con sus obligaciones respecto al pasado.

### **ASPECTOS NEGATIVOS DE ESTE TIPO DE MEDIDAS**

Por su parte, también existen opiniones en contra de este tipo de medidas. En primer lugar, porque como establece López Laborda (López Laborda & Rodrigo Saucó, 2002), una amnistía introduce incertidumbres sobre los efectos negativos que dicha medida pueda tener sobre el cumplimiento futuro de los individuos normalmente honestos. Esto es, si proliferan las amnistías tributarias puede haber una tentación socialmente compartida de diferir el pago de las deudas fiscales al momento en que una regularización establezca unas condiciones más ventajosas.

En el análisis de Alm J. (1998) se establece cómo hay autores para los cuales los efectos negativos de una amnistía superan los efectos beneficiosos de la misma puesto que estos son muy reducidos, especialmente a largo plazo especialmente por las siguientes razones:

- Los sujetos pasivos tradicionalmente honestos pueden considerar esta medida como injusta y en respuesta, reducir sus declaraciones voluntarias.
- Se reduce la visión que se tuviera de culpabilidad derivada del incumplimiento tributario.
- Descubre a los sujetos pasivos la existencia de niveles de evasión que hasta ese momento desconocían.



- Transmite imagen de facilidad en los procedimientos de evasión fiscal. Hasta el anuncio de la amnistía, los sujetos pasivos cumplidores podrían pensar que la evasión era fácilmente detectada y castigada y con el anuncio de este tipo de medidas se manda una señal de que las autoridades fiscales han sido incapaces de aplicar la normativa fiscal.
- El hecho de esperar futuras amnistías incentiva a la evasión fiscal en la medida en que se espera ser perdonado en algún momento del futuro. El hecho de que los gobiernos prometan no repetirlas podría no tener los efectos esperados especialmente en gobiernos con bajos niveles de credibilidad.

Como consecuencia de todo lo anterior, como establece Alm, para estos autores, el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales después de un procedimiento de amnistía fiscal es probable que disminuya.

Esto es, para muchos autores hay que destacar que las amnistías producen ciertas incertidumbres aunque menores. En concreto, están pensando en el efecto negativo que este tipo de medidas pueda tener en individuos que normalmente cumplirían, y especialmente en caso de países en cuya historia han proliferado amnistías tributarias. Esto es, en la medida en que las mismas puedan producir un efecto social de querer diferir el pago de las deudas fiscales al momento en que una nueva regularización establezca unas condiciones más ventajosas.

Esta desventaja no ocurriría en caso de amnistías puras en las que únicamente se condene la sanción tributaria derivada del incumplimiento.

Este aspecto también es señalado por Hasseldine J. (1995) cuando establece que los pagadores honestos pueden ser desmotivados para ello. De hecho, según este autor, es una inevitable consecuencia de las amnistías fiscales que el nivel de declaraciones voluntarias disminuye después de las mismas con respecto a las que había antes de las mismas.

Para dicho autor, esta desventaja sería minimizada si la amnistía fiscal es acompañada de medidas de endurecimiento de los procedimientos inspectores y de las sanciones. Según él, sería como la teoría de la zanahoria y el palo, en la que la amnistía sería la zanahoria y el endurecimiento de las penas, el palo.

Por otra parte, según Olivella P. (1992), las amnistías son injustas en la medida en que constituyen un agravio para aquellos contribuyentes que pagaron sus impuestos en el momento debido. Además, en línea con lo establecido anteriormente, considera que una amnistía puede llevar a contribuyentes honestos a convertirse en evasores. La razón de este cambio de actitud está en el cambio de expectativas de que exista una amnistía en el futuro. Esto es, una vez que se ha proclamado una amnistía, el contribuyente considera la probabilidad de que haya otra en el futuro y que le sea rentable defraudar ahora y acogerse a la misma en el futuro.

Dichas críticas no serán aplicables a las amnistías puras en las que únicamente se perdona la multa derivada del fraude puesto que en las mismas, no habría injusticia hacia el contribuyente honesto ni sería rentable ni por tanto motivadora para cometer un fraude esperando beneficiarse de amnistías futuras.

Sin embargo, en opinión de otros autores, el coste de estas medidas son muy elevados y, en concreto, el coste de los programas de amnistías fiscales excede sus beneficios puesto que la efectividad de esta medida depende de que no se creen expectativas de que volverá a haber otras, así como de que haya una fuerte amenaza de que se van a detectar y castigar los supuestos no acogidos a la misma. Sin embargo, estos supuestos no suelen cumplirse.

Por tanto, en conclusión como argumentos en contra estarían los siguientes: en primer lugar, porque crea desigualdad favoreciendo a los sujetos incumplidores; y, en segundo lugar, porque las expectativas de nuevas amnistías, junto con el régimen favorecedor de las mismas, conduce a la percepción entre los sujetos pasivos de que la evasión fiscal es rentable.

Por tanto, según dichos autores, la experiencia de los programas de amnistía fiscal no es motivadora en la medida en que los mismos incentivan al futuro fraude fiscal.

En este sentido se pronuncia Gil Soriano (2012) cuando establece que *“(...) es una técnica legislativa muy poco afortunada que daña gravemente la seguridad jurídica del ciudadano-contribuyente, mientras ataca y desmonta, con el refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal como pretexto, las bases y principios más esenciales del Derecho Tributario y del Derecho sancionador”*.

Por último, cabe señalar la opinión para de Gil Soriano (2012) para el caso de España. Aunque empieza reconociendo el grave problema que supone la economía sumergida y sus perniciosas consecuencias, concluye que las amnistías fiscales como medidas para atacar el fraude son una medida “... impresentables, injustas y asociales”.

En concreto, según dicho autor, en España las estimaciones más fiables cuantifican la economía sumergida entre el 19% y el 23,3% del PIB pero en las mismas se incluyen otros tipos de fraude además del fiscal, como puede ser el fraude a la Seguridad Social.

Establece que el fraude fiscal es toda acción u omisión dolosa que, en contradicción con la ley fiscal, provoca indebidamente la reducción o eliminación de la deuda tributaria. Pero, sin embargo, hay que tener cuidado porque la línea que separa la evasión fiscal de la elusión fiscal es muy fina y aunque las dos producen una disminución de la recaudación estatal, una lo hace de forma abusiva y la otra no.

El principal problema del fraude fiscal para este autor es que en la medida en que supone una pérdida de ingresos para la Administración, provoca un aumento de la presión fiscal para el contribuyente y altera la equidad de la distribución de la renta de los individuos.

De ahí que establezca la importancia de tomar medidas de represión contra este tipo de conductas evasoras. Aunque entre dichas medidas se incluye

la amnistía fiscal para las que hay opiniones a favor y en contra, para él son una medida "...impresentables, injustas y asociales". (Gil Soriano, 2012).

### **RECAPITULACIÓN DE POSTURAS**

En conclusión, según Hasseldine J. (1995) está claro que las amnistías pueden tener ciertas ventajas a corto plazo (i.e. inmediata recaudación) e incluso a largo plazo (cumplimiento futuro de la regulación fiscal). Sin embargo, el balance final de este tipo de medidas ha de ser tenido en cuenta de cara a decidir si ofrecer o no un sistema de amnistía fiscal. Asimismo, una vez determinada la concesión de este tipo de medida fiscal, hay una serie de aspectos a considerar, tales como, alcance, duración, etc. Asimismo, después de la misma se debe evaluar en términos de niveles de recaudación voluntaria.

### **VI.4 ORIGINALIDAD DE LA AMNISTÍA**

Aunque la amnistía fiscal es una medida muy excepcional y novedosa, a lo largo de la historia, se han repetido experiencias de amnistías fiscales en Derecho comparado. Esto es, además de los procedimientos permanentes de regularizaciones voluntarias, se han aprobado en distintos ordenamientos y en repetidas ocasiones, procesos de regularización fiscal excepcional.

En concreto, en las últimas décadas se han aprobado en numerosas administraciones tributarias medidas de perdón fiscal en favor de personas que acepten declarar sus impuestos evadidos en el pasado.

De hecho, existen países en los que las normas en vigor implican la existencia de una amnistía permanente en la medida en que se permite la presentaciones de declaraciones fuera de plazo vía complementarias. En

concreto, Alemania Federal, Noruega, los Países Bajos, Suecia e incluso España.

Aparte de dichos casos, existen países donde se han promulgado amnistías puntuales, e incluso múltiples, sea porque una única amnistía se ha declarado en varias regiones del mismo país (el caso de EEUU), sea porque se han proclamado varias amnistías a nivel nacional consecutivas (el caso de Filipinas).

En concreto, según establece el despacho de abogados Altayó, Advocats i Economistes Assicats, S.L.P., en su informe sobre la Regularización Tributaria Especial (2012), las amnistías aprobadas en los distintos países son:

Alemania en 2004-2005 y 2013

Argentina en 1988 y 200+9

Australia en 2010

Bélgica en 1945, 1983, 2004 y 2006

Colombia en 1987

Estados Unidos a nivel federal en 2009; y a nivel de cada Estado, en 30 años se han producido 110 amnistías (i.e. Nueva York en 5 ocasiones y Lousiana en 4 ocasiones)

Francia en 1982 y en 1986

Grecia en 2004 y 2011

Holanda en 2010

India en 1981

Irlanda en 2003

Italia en 2001-2003 y 2009

México en 2005 y 2009

Portugal en 2005 y 2012-2013

Reino Unido en 2007, 2010 y 2013

Rusia en 2007 y 2008

Sudáfrica en 2003-2004

Turquía en 2009

De hecho en España se puede considerar que se ha aplicado este tipo de medidas en las siguientes ocasiones: Ley 50/77; Disposición Adicional 13ª y 14ª de la Ley 18/91; artículo 61 de la LGT y RD 2012.

No obstante lo anterior, cada experiencia es distinta de las demás, por lo que no es fácil sacar conclusiones de una para aplicarlas a otras.

## VI.5 TIPOS DE MEDIDAS DE AMNISTÍA FISCAL

Siguiendo a López Laborda & Rodrigo Sauco (2002), la experiencia real es que hay una gran heterogeneidad en el diseño de los programas de regularización, según el objetivo que cada uno de ellos pretende perseguir. Así, nos podemos encontrar con:

- a) Según el ámbito temporal, cabe diferenciar entre amnistías temporales cuya vigencia es el de un período de tiempo (unos pocos meses); y las amnistías permanentes que forman parte del sistema fiscal de un país.
- b) En cuanto a la magnitud de las amnistías, hay que ver si el participante en la misma acaba pagando más o menos de lo que hubiera debido pagar en una declaración sin evasión. Así, Olivella (1992), “*denomina*

*amnistía pura a la que perdona sólo la sanción debida, y amnistía extensiva a la que adicionalmente perdona parte del pasivo fiscal del contribuyente, reduciendo o suprimiendo los intereses de demora, o minorando el tipo de gravamen o, incluso, la base imponible".* La diferencia entre estas categorías tiene una gran importancia a la hora de juzgar la lesión al principio de equidad, en la medida en que la amnistía extensiva trata desigualmente a quienes debieron ser iguales según el principio de igualdad contributiva.

- c) Según el tipo de incentivos introducidos en los programas, Franzoni (1996) distingue entre (i) amnistía de revisión, en la que se permite regularizar declaraciones pasadas aplicando una sanción reducida; (ii) amnistía de inspección en la que se compromete a no inspeccionar a cambio del pago de una tasa; y (iii) amnistía de procesamiento en la que se perdona parcialmente las sanciones a los contribuyentes procesados que se declaren culpables y faciliten las labores judiciales.
- d) Según el ámbito subjetivo, existen diferencias fundamentalmente si los evasores conocidos por la Administración (los que están ya bajo un procedimiento inspector) están habilitados o no para participar en los programas de amnistía.

En la misma línea, según establece el despacho de abogados Altayó, Advocats i Economistes Assicats, S.L.P., en su informe sobre la Regularización Tributaria Especial (2012), no todas las amnistías aprobadas en los distintos países han sido iguales. Según dicho despacho de abogados, existen múltiples modalidades que pueden combinarse entre sí y que se pueden clasificar diferenciando:

- A) Por el modo de influir en el interesado:
- Si se hacía en previsión al estímulo derivado de tipos impositivos bajos (por ejemplo, Italia con tipos entre el 2,5y el 4% y Portugal con tipos entre el 2,5 y el 5%, en ambos caso si los importes regularizados entraban en el país o permanecían en el exterior)

- Si se hacía por la presión que supondría a los posibles interesados el hecho de que el cambio en el funcionamiento hiciera sumamente perjudicial no someterse a la regularización ofertada (por ejemplo, Irlanda)
- B) Por los conceptos que abarca:
- Reducción de la deuda tributaria (ej. Grecia donde el tipo se reducía al 3% del capital regularizado)
  - Reducción de intereses y sanciones (ej. Reino Unido)
  - Exclusión de responsabilidad penal (ej. México, Canadá y Turquía)
- C) Por el tipo de tributos a los que se aplica:
- Si sólo se aplica a capitales off shore (ej. Portugal en su regularización 2012 prorrogada al 2013); o bien pensando en un país en particular (ej. Reino Unido para repatriar capitales establecidos en Liechtenstein).
  - Todo o parte de tributos sobre rentas y patrimonios (ej. Rusia) (Altayo Advocats i Economistes Associats S.L.P., 2012).

En cualquier caso, la razón para todas estas amnistías puede tener como fundamento, según dicho despacho de abogados, la necesidad de repatriar capitales situados en antiguos paraísos fiscales al país en el que reside su titular. Esto es, el objetivo sería conseguir la total transparencia fiscal y el intercambio de información tributaria entre todos los países.

En otros términos, se está intentando eliminar la opacidad internacional en la transmisión de datos fiscales, que podría considerarse condenada a la desaparición a muy corto plazo. En concreto, hay países que ya han apostado por la vía de la colaboración con la comunidad internacional, como es el caso más significativo de Suiza.

En cualquier caso, dadas las distintas modalidades de amnistía existentes, la valoración de las mismas y, sobre todo, su éxito o fracaso tendrá que



realizarse en referencia a los objetivos concretos que pretendían conseguir y que pueden diferir de unas a otras, por lo que no es muy factible la comparación entre unas y otras.

## VI.6 ESTUDIOS PREEXISTENTES SOBRE AMNISTÍAS FISCALES

Según Hasseldine J. (1995), comparada con otras áreas de tributación, existen relativamente pocos estudios académicos sobre los efectos de las amnistías fiscales. Los que han sido publicados, pueden ser clasificados en dos categorías.

La primera categoría, son **modelos económicos derivados de las amnistías fiscales**. Dentro de estos, estaría el caso de los estudios de Alm y Beck (Alm & Beck, Tax Amnesties and Tax Revenues, 1990) y de Andreoni (Andreoni J., 1991). La conclusión general de estos dos artículos establece que el impacto general de las amnistías fiscales sobre la recaudación fiscal no es clara aunque Andreoni concluye su modelo con que la variable más crucial para determinar si la recaudación incrementará o caerá como resultado de un amnistía puede ser el nivel preexistente de “cheating” (fraude) antes de la amnistía.

La segunda categoría de investigaciones implican una serie de **análisis empíricos sobre los resultados** que las amnistías han supuesto a los ingresos estatales en EEUU. Algunas de estas investigaciones emplean los resultados de una amnistía concreta al uso de las bases de información recogidas de los participantes en la amnistía. Ejemplos de este tipo de estudios son los trabajos de Fisher, Goddeeris and Young (1989). Como punto de partida, Fisher asume que la evasión es una consecuencia de la racional toma de decisiones y sugiere algunas características esperadas en los participantes en una amnistía fiscal.

Ellos consideran que los evasores de alto nivel son menos probables de participar puesto que obtienen altos beneficios de la evasión. Así, son más proclives a participar evasores marginales cuyo beneficio de evadir supera justo los costes de la evasión (evasores por error o por otra razón). Según esto, se podría esperar regularizaciones de pequeñas cantidades de media derivadas de una amnistía y siempre dependiendo de la percepción futura que se haya transmitido de probabilidad de ser descubierto y de endurecimiento de las penas.

Otros análisis empíricos de amnistías fiscales incluyen trabajos desarrollados en laboratorios, usando métodos de investigaciones económicas experimentales como el de Alm, Mckee y Beck (Alm & Beck, Tax Amnesties and Tax Revenues, 1990) y el trabajo usando información agregada de las amnistías estatales de Alm y Beck (Alm & Beck, 1991) y de Dubin, Graetz y Wilde (Dubin, Graetz, & Wilde, 1992)

El resultado del trabajo de Alm and Beck (Alm & Beck, Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties, 1991) muestra cómo los sujetos pasivos declaran más ingresos en la amnistía cuanto mayor es la penalización después de la amnistía sobre los ingresos no declarados y mayor sea la probabilidad de ser detectado

Con respecto a los ingresos obtenidos por la amnistía, comentan que permitiendo a los evasores descubiertos participar aumenta la cantidad recaudada. De acuerdo con estos estudios, la amnistía fiscal puede representar un método relativamente barato de recaudar pasivos fiscales pendientes.

Por otra parte, existe una serie de estudios sobre amnistías fiscales que se basan en **explicar la misma sobre las causas que originan el fraude fiscal que la amnistía pretende reducir**. Esto es, en la medida en que toda regularización presupone que existe una evasión fiscal, estudiando las causas de la misma se podrá determinar las posibilidades que existe de cambiar esta decisión por medio de una amnistía.

En concreto, el Modelo Allingham y Sandmo-Yitzhaki tratan de explicar cómo se producen las decisiones de evasión fiscal. En concreto, Allingham y

Sandmo (Allingham & Sandmo, 1972) formalizaron el análisis de la evasión fiscal a través de un sistema de optimización de la utilidad esperada del contribuyente. Según ellos, el individuo sopesa los beneficios de evadir todos o parte de sus impuestos y los costes en caso de ser investigado y sancionado. La utilidad de la renta debe ser positiva y decreciente.

Yitzhaki (Yitzaki, 1974) introduce una modificación en el modelo anterior argumentando que en muchos países las sanciones no se fijan sobre los ingresos evadidos, sino sobre los impuestos evadidos.

En cualquiera de los modelos se concluye que, *caeteris paribus*, la evasión decrece con el aumento de la aversión al riesgo y con el aumento de la probabilidad de ser descubierto y de la sanción derivada del mismo.

Por tanto, según López Laborda y Rodrigo Sauco (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2002) estos resultados tienen unas implicaciones inmediatas en el diseño de las políticas represoras del fraude ya que tanto sobre la cuantía de las sanciones como sobre la probabilidad de ser investigado son parámetros sobre los que la administración tiene un control directo.

Este modelo de Allingham-Sandmo-Yitzhaki ha tenido varios desarrollos posteriores. En concreto, Cowel (Cowel, 1995), Andreoni, Erard y Feinstein (Andreoni, Erard, & Feinstein, 1998) y Slemrod y Yitzhaki (Slemrod & Yitzhaki, 2002).

Según López Laborda y Rodrigo Sauco (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2002), desde la perspectiva de maximizar la utilidad esperada, la participación en una amnistía nunca podría explicarse si el contribuyente tomó la decisión de evadir en un contexto de información perfecta. Esto es, si la amnistía lo único que hace es perdonar las sanciones, no habrá ninguna razón novedosa que le haga cambiar su decisión.

Por eso, según dichos autores, cuando se introduce una amnistía y se incentiva a la regularización, habrá que introducir cambios en los parámetros presentes: o cambiar tipo impositivo, o la probabilidad y sanciones esperadas, o

los ingresos reales, o la aversión al riesgo o las actitudes morales de los contribuyentes.

## VI.7 CONCLUSIONES OBTENIDAS DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS

Según Hasseldine J. (1995) las conclusiones a resaltar de estos estudios es que existen una gran variedad de amnistías fiscales, según su duración, los participantes a los que aspiraría o los impuestos que cubriría. De hecho, cualquier análisis sobre cada una de ellas no es fácilmente extrapolable a otras. Sin embargo, del análisis realizado de cada una, con sus características y peculiaridades, se pueden obtener conclusiones.

En concreto, considera que todas ellas tienen una serie de ventajas a corto plazo como el aumento de la recaudación inmediata, aunque a largo plazo generen incertidumbres sobre el nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. De hecho, se considera una herramienta más que no puede ser considerada una panacea ni una alternativa a considerar simple, puesto que implica muchas consecuencias no fácilmente manejables.

Sin embargo, en todo caso deben ir acompañadas de medidas de endurecimiento de los procedimientos para descubrir evasores así como de las multas derivadas de los mismos. Las experiencias analizadas demuestran que los procesos de amnistía fiscal han sido exitosos cuando han venido acompañados de este tipo de medidas posteriores.

En cualquier caso, recomienda una cuidada revisión y planificación de este tipo de medidas, así como del personal encomendado a la misma. Debe tener capacidad de liderazgo suficiente para incentivar al sujeto evasor el acogimiento a la misma y debe permitir obtener información relevante una vez concluida la

misma sobre características y tendencias de sujetos evasores de cara a futuras políticas para reducir la evasión fiscal.

Según López Laborda y Rodrigo Sauco (2002), en cualquier caso e incluso en las experiencias más exitosas, el volumen de ingresos derivados de amnistías frente a la recaudación ordinaria, ha sido limitados. Según distintos autores (Mikesel, 1986), (Parle & Hirlinger, 1986) y (Alm & Beck, *Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties*, 1991), las recaudaciones más cuantiosas se consiguen cuando se planifica un esfuerzo mediático adecuado (i.e. campañas publicitarias difusoras), sobre todo, cuando los ámbitos de cobertura y medidas de gracias son más amplios (si se deja participar a evasores descubiertos y se rebaja el pasivo fiscal).

Sin embargo, aunque al principio estas medidas supongan ciertas ventajas por el aumento de recaudación y disminución de costes de gestión y liquidación, a largo plazo, según López Laborda y Rodrigo Sauco (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2002), introduce una serie de dudas. Esto es, si la mayor regularización depende positivamente de la generosidad del perdón concedido, es posible que en el futuro aparezcan costes indirectos derivados del deterioro de la conciencia fiscal de los contribuyentes hasta entonces honestos.

No obstante, los modelos teóricos no tienen una postura unánime en los efectos a largo plazo de la concesión de amnistías. Así, según algunos autores, (Alm & Beck, *Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis*, 1993), (Yoingco, 1987) (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2003) no se considera que existan efectos significativos a largo plazo.

Por el contrario, otros autores tienen una imagen más pesimista acerca de los efectos de las medidas de perdón fiscal (Das-Gupta & Mookherjee, 1995).

En cualquier caso, sobre las mismas cuestiones hay variedad de resultados como consecuencia de la propia heterogeneidad de las experiencias analizadas. Adicionalmente, estas conclusiones requerirían de un esfuerzo ulterior que atienda a la evolución temporal del comportamiento de los contribuyentes, cuestión inédita en los trabajos existentes.

Lo que sí está generalmente aceptado es el papel de la amnistía como medida excepcional en un proceso de transición a una etapa de mayor lucha contra el fraude. Por lo que en aquellas situaciones donde no se den las condiciones previas para poder implantar mejoras en la actuación administrativa, una amnistía temporal no parece que vaya a obtener mucho que ofrecer.

Asimismo, se puede concluir que a las mismas suelen acogerse más defraudadores ocasionales que individuos que sistemáticamente incumplen sus obligaciones fiscales.

Por último, hay que resaltar que el éxito de una amnistía no se debe evaluar por su recaudación directa sino que hay que tener en cuenta los efectos a largo plazo para ver su contribución permanente a las cifras de recaudación.

## VI.8 LIMITACIONES A LA COMPROBACIÓN EMPÍRICA DE ESTAS CONCLUSIONES

Una vez que se ha revisado el análisis teórico de las amnistías fiscales y se han subrayado sus enseñanzas más relevantes, según López Laborda y Rodrigo Sauco (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2002) sería necesario comprobar si en la realidad, se han producido estos resultados.

Sin embargo, la investigación aplicada de estas teorías es muy escasa. Una justificación podría ser, según estos autores, los pocos datos cuantitativos que se generan después de una amnistía en la medida en las administraciones publican resultados brutos finales, pero no dan información sobre los participantes, fuentes de ingresos, períodos regularizados, conocimientos previos sobre la evasión, etc.

Además, en la medida en que normalmente las amnistías se ofrecen como instrumentos que favorecen la transición a etapas tributarias caracterizadas por

el tratamiento más severo, existe dificultad para distinguir entre las ganancias recaudatorias que han de atribuirse a uno u otro factor.

# VII. PRINCIPALES AMNISTÍAS FISCALES APLICADAS EN OTROS PAÍSES

## VII.1 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES AMNISTÍAS APLICADAS

VII.1.a) EL CASO BELGA

VII.1.b) EL CASO IRLANDA

VII.1.c) LAS AMNISTÍAS FISCALES DE EEUU

VII.1.d) EL CASO FILIPINAS

VII.1.e) EL CASO ARGENTINA 1987

VII.1.f) EL CASO COLOMBIA 1987

VII.1.g) EL CASO FRANCIA 1986

VII.1.h) EL CASO INDIA 1997

VII.1.i) EL CASO ITALIA

VII.1.j) EL CASO ALEMANIA

VII.1.k) EL CASO PORTUGAL

VII.1.l) EL CASO GRECIA

## VII.2 CONCLUSIONES OBTENIDAS



## VII.1 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES AMNISTÍAS APLICADAS

Durante los últimos años, en muchos países, tanto desarrollados como no desarrollados, se han establecido medidas de “perdón fiscal” en favor de personas que acepten declarar rentas cuyos impuestos habían sido evadidos con anterioridad.

En concreto, en Europa se han concedido medidas de este tipo en Alemania (año 1988), Austria (1982), Bélgica (1983), Dinamarca, España, Francia (1981, 1986), Finlandia, Grecia, Irlanda (1988), Italia (1982), Holanda (1987), Noruega, Portugal, Rusia, Suecia y Suiza (1989).

En Estados Unidos en más de la mitad de sus estados. En el resto de países americanos, en Argentina (1987), Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia (1987), Ecuador, Honduras, México (1988), Panamá, Perú y Uruguay.

En el resto de continentes, tanto en Australia (1988) y Nueva Zelanda (1988) como en los siguientes países asiáticos: Filipinas, India (1981), Israel (1967), Indonesia, Malasia, Pakistán y Sri Lanka.

Según Olivella P. (1992), las amnistías más interesantes son las de Bélgica e Irlanda, por su parecido con la regularización fiscal española del 91; así como el caso de los Estados Unidos por la multitud de amnistías a nivel estatal decretadas y el de Filipinas por implementar varias amnistías consecutivas permitiendo estudiar el efecto de la repetición de este tipo de políticas sobre la credibilidad del gobierno y sobre el comportamiento de los contribuyentes.

### VII.1.a) EL CASO BELGA

Ante un alto índice de evasión fiscal debido sobre todo a la proximidad de un paraíso fiscal (Luxemburgo), la Ley de 28 de diciembre de 1983 proclama exentas de tributación las rentas afloradas siempre que éstas se inviertan de la siguiente forma:

- Antes de un año, una onceava parte en bonos públicos a un 0% de interés a cinco años
- En un plazo de dos años, el resto en inmovilizado material, en actividades empresariales o profesionales o en acciones o participaciones de sociedades nuevas.

Se pretendía aflorar dinero negro y canalizarlo hacia la inversión productiva y la potencialización del empleo.

A pesar de que dicha amnistía no sólo perdonaba las multas sino todos los impuestos atrasados, el resultado fue un rotundo fracaso puesto que sólo se recaudaron 750 millones de pesetas. La razón podía estar en la falta de garantía de opacidad fiscal y en el alto coste de oportunidad que implicaban dichos bonos puesto que la inflación en ese año fue del 6%.

Como lección de dicha amnistía se puede extraer la necesidad de garantizar la opacidad fiscal de los participantes, garantizando que como consecuencia de la misma no se aumentan las posibilidades de ser objeto de una posterior inspección fiscal. Asimismo, es necesario que de la misma se derive un mínimo de rentabilidad.

Posteriormente en el año 2004 tuvo lugar la “Declaración Liberatoria Única” que permitía regularizar rentas ocultas a la Hacienda mediante el pago de una multa del 9% del capital regularizado. Este tipo se reducía al 6% si el capital se reinvertía en determinadas actividades.

Se permitía actuar como intermediarios en el proceso de regularización a las sucursales de entidades establecidas en otros Estados Miembros por lo que se facilitaba así la libre circulación de capitales.

Según los datos dados por el Banco Belga, afloraron en esta amnistía 5.700 millones que supusieron unos ingresos al Estado de 500 millones de euros.

#### VII.1.b) EL CASO IRLANDA

En una situación de gran volumen de evasión fiscal debido a una aplicación laxa de las leyes, se aprueba la Ley de 25 de mayo de 1988 en la que se permite hacer declaraciones complementarias de impuestos defraudados sin sanciones ni intereses de demora. Se permite incluso acogerse incluso a contribuyentes reclamados.

Es, por tanto, una amnistía injusta a todas luces desde el punto de vista ético pero muy interesante desde el punto de vista económico puesto que es muy atractiva para los defraudadores y para el gobierno que va a aflorar rentas defraudadas y se va a ahorrar muchos costes (incluso judiciales y administrativos del cobro de las multas de las ya reclamadas).

De hecho, supuso un éxito inesperado puesto que supuso unos ingresos para el Estado de 770 millones de dólares que suponía un 7% del Producto Nacional Bruto, cuando las expectativas de recaudación eran de 45 millones de dólares. Se puede observar que las razones de su éxito fueron el trato excelente para los defraudadores y el acompañamiento de medidas de soporte.

Como establece Olivella P. (1992), se puede observar que existe un conflicto irremediable entre la equidad y la efectividad. La regularización va a ser más efectiva cuanto más atractiva para los evasores y, por tanto, mayor el agravio comparativo para los contribuyentes honestos.

Otra razón para el éxito inesperado de la misma fue que se acompañó de una serie de medidas de soporte importantes, tales como el aumento del número de inspectores, de los poderes ejecutorios de la administración así como de otro tipo de perjuicios para los evasores que fueran descubiertos, especialmente en relación con la evasión anterior a la amnistía.

Según Alm J. (1998) también ayudó que en Irlanda hasta este momento no había sido aprobada nunca ninguna medida de amnistía fiscal y el gobierno enfatizó que sería la primera y la última vez que se aprobaría.

### VII.1.c) LAS AMNISTÍAS FISCALES DE EEUU

En Estados Unidos se han aprobado numerosas amnistías en los distintos Estados Federales siendo cada una de ellas diferentes según su duración, los impuestos incluidos (todos, renta individual, impuesto sobre sociedades o impuesto sobre ventas), tipo de sujetos incluidos (el que nunca realizó declaración fiscal y es desconocido por la administración, el cometido por el que presentó declaración incorrecta, por el que no presentó declaración en algún periodo y el que ya ha sido descubierto por la administración), si conllevaban otros programas de soporte (endurecimiento de las multas, mejora de procedimiento de cobro de impuestos, aumento inspecciones).

El éxito de estas amnistías ha variado de una a otra según la rentabilidad que ofrecía para el defraudador, las medidas de soporte que las acompañaban etc. Sin embargo, todas han tenido en común que las cantidades declaradas han sido irrisorias y por períodos reducidos de tiempo, por lo que se puede concluir que fundamentalmente eran participantes que ya se encontraban en el sistema, por lo que las mismas no han producido un cambio de actitud en los evasores.

Por otro lado, todas ellas tienen en común que ninguna amnistía de las aprobadas ha reducido el poder del Estado para llevar a cabo una inspección.

Sin embargo, se considera que este hecho no es demasiado significativo y que los resultados de estas amnistías no se podrían extrapolar a nivel federal en

la medida en que el nivel de fraude a nivel federal es muy bajo puesto que la ejecución de la ley es más intensa. Además, la misma no podría venir acompañada de unos mecanismos de soporte puesto que una promesa de intensificación de las investigaciones a nivel federal es poco creíble y el coste sería muy alto.

En concreto, el caso del Estado de Colorado en 1985 implicaba la oportunidad para individuos y empresas de pagar los impuestos no declarados hasta el momento sin penalización alguna durante un período de dos meses. Los impuestos incluidos en la mismas era el de las personas físicas, empresas, y otros indirectos tales como el de ventas, determinados combustibles, cigarrillos y alcohol. El que implicó una mayor adhesión fue el de las personas físicas puesto que a través del mismo se recaudó casi el 90% de la recaudación total derivada de esta medida de amnistía.

Se aceptaba a los sujetos bajo inspección por parte del Estado federal pero no a aquellos que habían sido notificados por parte de las autoridades fiscales del Estado de Colorado.

La medida se aplicó de forma cercana al público creando un departamento entrenado para dar información. Asimismo, se animó a la participación ofreciendo pagos a plazos para determinados casos. Se dio mucha publicidad comunicando que sería la única oportunidad y se tomaron medidas de endurecimiento posterior, por lo que la recaudación excedió ligeramente las expectativas que se tenían.

#### VII.1.d) EL CASO FILIPINAS

En el período transcurrido desde 1972 a 1986 se han aprobado una sucesión de amnistías fiscales, todas ellas anunciadas como “la última oportunidad”.

En concreto, la primera amnistía declarada fue en enero de 1972 y se ofrecía por el gobierno como oportunidad dada a los contribuyentes de

reformarse y entrar a formar parte de la Nueva Sociedad. La misma tenía carácter general en la medida en que afectaba al impuesto sobre la renta de personas y sociedades y sobre el patrimonio.

Sin embargo, posteriormente a la misma y durante el gobierno del mismo Presidente Marcos, se proclamarían cinco amnistías fiscales generales más: en marzo de 1973, en enero de 1974, en enero de 1975, septiembre de 1980 y septiembre de 1981. La cuarta de ellas fue anunciada como “la última amnistía fiscal” y la quinta fue proclamada como respuesta a la “necesidad urgente de la actualización de las estadísticas del gobierno con motivo de la planificación económica e impositiva”.

Simultáneamente se aprobaron cuatro amnistías parciales que afectaron a bienes concretos, como vehículos o bienes incorrectamente tasados.

Posteriormente, el 22 de agosto de 1986 durante el gobierno de la Presidenta Aquino, se decretó una nueva amnistía fiscal para los impuestos sobre la renta (individuos y sociedades) y patrimonio. Dicha amnistía era una necesidad política en la medida en que durante el régimen del Presidente Marcos los miembros de la oposición que luego formarían parte del gobierno de Aquino habían animado a los contribuyentes a evadir sus impuestos como forma de desobediencia civil.

Como consecuencia de las diversas amnistías, se sostuvo el crecimiento en el número de declarantes. Sin embargo, la perspectiva de una amnistía en el futuro resulta en un empeoramiento en la recaudación fiscal en la medida en que los contribuyentes esperarían hasta la próxima amnistía para declarar sus impuestos de una forma más ventajosa.

Este hecho era conocido y tenido en cuenta por el Gobierno pero el mismo estaba más interesado en una recaudación fiscal barata y rápida más que en el efecto negativo futuro que pudiera tener una reiteración de consecutivas amnistías.

#### VII.1.e) EL CASO ARGENTINA 1987

El objetivo era repatriar capital ilegalmente sacado del país. Para ello, se aprobó una amnistía en la que se dejaba exento de impuesto todo ingreso anteriormente no declarado que se usara como inversión, tanto extranjero como local y se prometía no investigar.

Esta amnistía no generaba ingresos para el Estado por lo que en un primer momento se vio como un fracaso. Además los individuos veían esta medida como demasiado onerosa.

Específicamente, Argentina había ofrecido previamente otras amnistías fiscales y, en concreto, ésta no se acompañó de medidas de endurecimiento posterior ni de ningún cambio en el funcionamiento fiscal preexistente.

La conclusión de la experiencia argentina es que una medida de amnistía fiscal que no se acompaña de otros ajustes estructurales está encaminada al fracaso.

#### VII.1.f) EL CASO COLOMBIA 1987

Esta amnistía permitía declarar activos no declarados hasta la fecha sin penalización siempre y cuando los ingresos fueran al menos tan altos como los declarados en el año inmediatamente anterior. Se permitía acogerse a este régimen a los individuos que ya estaban bajo un procedimiento inspector.

Simultáneamente, el Gobierno cambió una serie de medidas en su sistema fiscal: redujo los tipos impositivos, se eliminó la doble tributación de dividendos y se aumentó los tipos de retención. Asimismo, se endurecieron las medidas de inspección y las sanciones, por lo que esta amnistía tuvo bastante éxito. De hecho, se recaudó casi 100 millones de dólares, lo cual implicaba el 0,3% del PIB del año 1987 de dicho país.

#### VII.1.g) EL CASO FRANCIA 1986

El objetivo de esta medida era repatriar los ingresos ilegalmente transferidos al exterior. Para ello el gobierno disminuyó el tipo impositivo aplicable a los mismos y abolió el Impuesto sobre Patrimonio. Esta medida fue similar a la que se había tomado en el año 82 también para repatriar capital en el extranjero.

El programa no fue acompañado de medidas de soporte tales como endurecimiento de los programas de inspección ni de las penalizaciones, por lo que aunque las cantidades finalmente recaudadas no fueron determinadas, se cree que fueron relativamente bajas.

#### VII.1.h) EL CASO INDIA 1997

Hasta ese momento de su historia había habido frecuentes amnistías la mayoría de las cuales con un éxito reducido. Sin embargo, el caso de la de 1997 fue diferente puesto que se recaudó casi tres veces más que en todas las anteriores juntas y la mayor parte de la recaudación en los últimos días.

En esta amnistía, los individuos podían declarar ingresos no declarados hasta la fecha pagando los tipos impositivos en vigor en ese momento y no los que había cuando los ingresos fueron devengados. En la medida en que el tipo impositivo máximo en ese momento era el 30% en lugar de hasta el 97,75% que había habido en períodos anteriores, la amnistía suponía una condonación importante de impuestos. Además se permitía declarar activos a su precio de adquisición el cual, dada la alta inflación que había, era gravado en menor medida.

Esta amnistía fue anunciada de una manera muy intensa para incentivar el pago de impuestos y dar a conocer el aumento de sanciones que habría posteriormente y la inexistencia de ninguna otra posterior.

Como consecuencia de todo ello, esta amnistía supuso un gran éxito.



#### VII.1.i) EL CASO ITALIA

Se aprobó en el año 2001 una amnistía fiscal conocida como “Scudo Fiscale” en virtud de la cual, pagando un 2,5% se podía repatriar el capital o mediante la compra de deuda pública italiana a un tipo de interés reducido en una cantidad equivalente al 12% del capital que se regularizara.

Según datos del Banco de Italia, este procedimiento supuso aflorar unos 60.000 millones de euros, lo cual supuso una recaudación de 2.100 millones.

En 2009 hubo una nueva regularización consistente en el pago del 5% sobre cantidades regularizadas. En este caso se logró aflorar, según estimaciones del Banco de Italia, 85.000 millones de euros.

#### VII.1.j) EL CASO ALEMANIA

En el año 2005 se aprobó la Ley para promover la honradez fiscal y en virtud de la misma se permitió aflorar todas las rentas ocultas a quienes hubieran evadido impuestos entre 1993 y 2002, siempre que pagaran un 25% de las mismas en el plazo de diez días desde la presentación de la declaración correspondiente.

Esta amnistía no produjo los datos esperados. Según el Banco de Alemania sólo consiguió una recaudación de 900 millones de euros.

#### VII.1.k) EL CASO PORTUGAL

Se aprobó en el año 2005 para elementos patrimoniales no localizados en territorio portugués soportando una multa del 5%, reducible al 2,5% si el capital repatriado se invertía en títulos del Estado portugués durante 3 años.

La Comisión Europea denunció dicho procedimiento en tanto suponía un trato de favor hacia la deuda pública portuguesa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea le dio la razón considerando que restringía la libre circulación de capitales perseguida por los Tratados. Por tanto, finalmente dicha amnistía fiscal no se llevó a cabo.

### VII.1.1) EL CASO GRECIA

Se aprobó en 2004 consistiendo en pagar una multa del 3% sobre el capital repatriado a Grecia. Según datos publicados por el Banco de Grecia, afloraron 20.000 millones de euros que generaron unos ingresos de 600 millones.

Posteriormente en septiembre de 2010 se estableció una regularización consistente en pagar un 5% sobre las cantidades regularizadas obligando a mantener el efectivo regularizado en entidades financieras griegas durante un año. En este caso la Comisión Europea impidió aplicar dicha regularización entendiendo que la misma atacaba la libre circulación de capitales.

## VII.2 CONCLUSIONES EXTRAÍDAS

Del análisis realizado por William M. Parle y Mike W. Hirlinger (Parle & Hirlinger, 1986) sobre distintos programas de amnistía fiscal aprobados en EEUU, se puede concluir que:

- (i) la percepción de justicia de este tipo de programas en sociedades cuya sistema fiscal depende del cumplimiento voluntario;
- (ii) la necesidad de que los programas de amnistía sean visto por los sujetos pasivos como una única oportunidad y no como un sistema recurrente; y
- (iii) el acompañamiento de los programas de amnistía de otras reformas fiscales diseñadas para desmotivar la economía sumergida en los participantes de dichos programas.

Por su parte, según Alm J. (1998), algunas conclusiones se pueden extraer del análisis de un gran número de medidas de amnistías aprobadas en el pasado. En concreto:

Las amnistías fiscales normalmente generan sólo una pequeña cantidad de ingresos fiscales adicionales. En concreto, considera que la mayoría de los ingresos provienen de evasores conocidos y que hubieran sido recaudadas de cualquier manera por lo que la amnistía no debe ser considerada una panacea fiscal.

Además, la mayoría de los ingresos declarados a través de la amnistía suelen provenir de individuos con relativamente pequeñas cantidades de impuestos no declarados. Evasores expertos o de grandes cantidades no suelen participar en este tipo de medidas de amnistía, así que la capacidad de las amnistías de englobar a este tipo de grandes evasores es muy limitada, de ahí que rara vez genera una recaudación adicional significativa.

Por otra parte, este tipo de medidas tiene unos efectos perversos sobre las declaraciones voluntarias en la medida en que incorporan la expectativa de que se repetirá en el futuro.

Es más probable que tanto individuos como empresas participen en medidas de amnistía fiscal cuando las mismas vengán acompañadas de cambios significativos en el sistema fiscal.

En concreto, la evidencia empírica indica que los programas de amnistía con mayor eficiencia en generación de ingresos son aquellos que:

- han reducido impuestos, intereses y sanciones,
- han permitido acogerse a evasores ya conocidos por la administración y
- sobre todo, han venido acompañadas de medidas de endurecimiento posterior.

Esto es, los evasores no se van a acoger a un procedimiento de amnistía a menos que el mismo venga acompañado de medidas de endurecimiento posteriormente. Esto es, una vez que se ha tomado la decisión de evadir es porque se ha asumido que el beneficio de la evasión (el ahorro de impuestos) excede el coste de la misma (el riesgo de ser descubierto y su penalización). Si no cambias esas circunstancias, continuará con la evasión aunque una medida de amnistía sea aprobada.

Se decidirá acogerse sobre todo si cree que se aumentarán las probabilidades de ser inspeccionados y las sanciones. Una significativa reducción de la carga fiscal derivada de las cantidades anteriormente evadidas a través de reducción de tipos impositivos, sanciones e intereses, también podría incentivarlo.

En cualquier caso, después de un programa de amnistía fiscal las declaraciones voluntarias normalmente se reducen si las mismas no van acompañadas de medidas de endurecimiento de inspección, sanciones y programas de educación fiscal. Esta disminución proviene de una variedad de

factores pero fundamentalmente por la expectativa que se crea sobre la aprobación de otra futura medida de amnistía fiscal y del trato injusto recibido por el sujeto pasivo cumplidor frente al evasor. De ahí la importancia de las medidas de endurecimiento posterior y de la mejora de la educación fiscal de los sujetos.

Los ciudadanos deben creer que la medida de amnistía fiscal aprobada va a ser la única oportunidad y para ello, los gobiernos deben tener credibilidad. En todo caso, la amnistía no debe ser tomada como medida de emergencia para obtener ingresos puesto que eso sólo desembocará en posteriores evasiones esperando nuevas medidas en el mismo sentido. Por el contrario, debe ser tomada como un paso o desplazamiento a un nuevo sistema fiscal o reorganización. Esto es, si las autoridades fiscales tienen un plan de endurecimiento, estas medidas de amnistías son una herramienta fácil para trasladarse a ese nuevo régimen. Además ofrece ciertas ventajas en la medida en que aumenta los ingresos inmediatos del Estado y, al permite a los evasores salir de ese régimen, aumenta los ingresos futuros de declaraciones futuras. Para ello son esenciales las medidas de endurecimiento y la credibilidad del Gobierno.

# VIII. AMNISTÍAS FISCALES APLICADAS EN ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XX

VIII.1 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1976

VIII.2 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1985

VIII.3 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1991

Antes de la última amnistía del año 2012, según el profesor Monedero Arandilla, José Luis, en su aportación al libro *La Amnistía Fiscal*, en las últimas décadas ha habido experiencias similares en el ordenamiento jurídico español. En concreto, la amnistía fiscal de 1976; la amnistía fiscal del Ministro Boyer (1985) y la amnistía fiscal del ministro Solchaga (1991). (Martín Fernández, Blanco Cordero, Monedero Arandilla, & Salido Gusi, 2012).

### VIII.1 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1976

Se regula en la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre medidas urgentes de reforma fiscal, promulgada un año antes que la Constitución y buscaba llevar a cabo un “borrón y cuenta nueva” de la situación tributaria preexistente. En lo referente al Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, en dicha norma se contempla la posibilidad de regularizar de forma extemporánea (dentro del primer trimestre del año 1978) la situación de las rentas percibidas en el año 1976 sin que las cuotas derivadas de dicha regularización sean objeto de sanción ni de recargo alguno. Los efectos de dicha regularización eran neutros para el defraudador por cuanto debía ingresar el mismo importe que hubiese satisfecho de haber cumplido con sus obligaciones tributarias en tiempo y forma. Este sistema supone una auténtica amnistía en la medida en que la declaración correcta de las rentas del año 1976 imposibilita sancionar en el resto de ejercicios así como el borrado de antecedentes a efectos de considerar reincidente al contribuyente, según se establece en la normativa que la regula.

Por su parte, en el Impuesto sobre Sociedades e Industrial-Cuota de Beneficios se permitía, con ciertos límites, llevar a cabo una regularización de balances sin tributación alguna ni directa ni indirecta. En este caso, la amnistía no sólo aplicaba a sanciones y recargos, sino a la cuota misma de los tributos derivados de la regularización, según también su normativa reguladora.

## VIII.2 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1985

La Amnistía de 1985, comúnmente conocida como Amnistía del ministro Boyer, es una amnistía implícita en la medida en que de la lectura de la norma no se desprende de manera explícita que nos encontremos ante una amnistía fiscal estrictu sensu. En aquella época estaban empezando a proliferar determinados productos financieros que vivían al margen de la fiscalidad: en concreto, letras o pagarés que estaban siendo emitidos por determinadas entidades financieras y grandes compañías para captar financiación. Con la promulgación de la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de régimen fiscal de determinados activos financieros se regula la fiscalidad de una gama de productos cuya ausencia de control aseguraba una maximización del beneficio fiscal de forma que se declaraban en caso de minusvalía y no en caso de plusvalías. Con este régimen se regularizaba la tributación de este tipo de activos en la medida en que se establecía una retención en origen del 45% en aquellos productos que tenían un rendimiento implícito, pero eximía al retenedor de informar sobre el perceptor de la rentas, conforme a la Ley que lo establece.

Con este procedimiento se ofrecía una vía de escape para las rentas y capitales no declarados puesto que, aunque sus rendimientos estuvieran sujetos a retención, los perceptores seguían estando en el anonimato.

Además, existía una auténtica amnistía fiscal puesto que se dejaba sin retención a los rendimientos de los títulos emitidos por el Tesoro o por el Banco de España que constituyesen instrumento reguladores de intervención en el mercado monetario, así como los rendimientos de pagarés del Tesoro. Con este sistema tan favorable, se favorecía la financiación del sector público haciendo la vista gorda sobre determinadas situaciones que vivían al margen de la fiscalidad.



### VIII.3 LA AMNISTÍA FISCAL DE 1991

La amnistía del ministro Solchaga se llevó a cabo con la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF que introdujo la prevalencia de la tributación individual sobre la familiar a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo 45/1989, de 20 de febrero. En dicha ley se dotaba de más transparencias a los productos financieros que la ley 14/1985 mantenía como opacos.

La norma establecía un sistema de canje de los antiguos pagarés del Tesoro por activos de deuda pública especial mucho menos atractivos financieramente (el rendimiento resultante de los mismos era del 2% cuando el tipo de interés legal del dinero de esa época nunca fue inferior al 9%), pero también opacos de cara a la Administración Tributaria.

En la medida en que el vencimiento era a los seis años de su emisión y que el período de prescripción en el ámbito tributario era de 5 años, los titulares que hicieran el canje y esperasen a la amortización ordinaria podían demostrar la tenencia de la renta puesto que constaba en el Banco de España en un ejercicio prescrito, tal y como establecía la Ley del IRPF en vigor en ese momento.

Con este procedimiento se consiguió una financiación del Estado a un tipo de interés muy favorable puesto que la amnistía incentivó a los titulares de los antiguos pagarés del Tesoro a canjearlos por deuda pública especial (en caso contrario estaban sujetos al riesgo de ser objeto de una comprobación administrativa sobre los capitales invertidos en este tipo de productos).

Por otra parte, se estableció la posibilidad para todos los sujetos pasivos de presentar antes de 31 de diciembre de 1991, liquidaciones complementarias e ingresos por cualquier concepto tributario cuyo devengo fuese anterior a 31 de diciembre de 1990 sin exigirse recargos, sanciones ni intereses de demora con motivo de su presentación y sin que de dicha presentación se derivara interrupción alguna del período de prescripción de los impuestos regularizados.

Los efectos económicos de estas medidas fueron diversos. En relación con las operaciones de canje de los antiguos pagarés por deuda pública especial,

según los datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda en enero de 1992, éstas alcanzaron el 63% de los existentes en el mercado, lo que suponía unos 8.400 millones de euros (en torno a un 2% del PIB).

Las declaraciones complementarias tuvieron un éxito más reducido puesto que sólo se ingresaron unos 1.000 millones de euros, lo que suponía un 0.8% de la recaudación ordinaria, estimándose un afloramiento de un 0.24% del fraude acumulado en el IRPF. (López Laborda & Rodrigo Sauco, 2001).

Los antecedentes de esta amnistía se basan en que España ha sido tradicionalmente un país con una extensa economía sumergida que genera un gran volumen de dinero negro. Este dinero había sido colocado a lo largo del tiempo en diversos activos sin retención cuya característica fundamental era la ocultación del titular, esto es, la opacidad fiscal.

Paradójicamente, algunos de estos activos eran emitidos por la propia administración fiscal (los Pagarés del Tesoro). Otros, por el contrario eran de carácter privado (primas únicas, las cesiones de crédito y los depósitos innominados de la banca).

A partir de 1985, la Administración inició una lucha contra este tipo de activos de origen privado, reforzada en 1988 con la persecución de las “primas únicas”. Esta actitud discriminatoria dio lugar a una serie de protestas que se materializaron en el año 1990 con la voluntad de la Administración de hacer desaparecer los Pagarés del Tesoro.

Como establece Olivella P. (1992), es un fenómeno comprobado que cualquier endurecimiento en la persecución de cualquiera de estos activos desemboca en un trasvase de fondos de una forma de inversión a otra menos perseguida. De ahí que esta persecución del gobierno produjo un aumento de las tenencias de dinero en efectivo en manos del público con las consecuencias que ello conlleva: se distorsiona el control monetario del Banco de España y se provocan alzas de los tipos de interés, tanto por disminuir el volumen de dinero intermediado por las entidades financieras como por la pérdida de recaudación

tributaria que obliga al gobierno a emitir activos que presionan al alza los tipos de interés.

En estas circunstancias aparece la regularización fiscal en el año 1991. En principio no tiene nada de original puesto que ya se había experimentado de forma similar en otros países como Bélgica e Irlanda. Sin embargo, tenía como peculiaridad importante que parte del dinero negro que pretendía aflorar estaba ya en manos del gobierno en forma de Pagarés del Tesoro.

Además, en concreto, en la medida en que daban un interés inferior al del mercado, parte de los impuestos, multas e intereses de demora que merecerían pagar los capitales invertidos en ellos ya se habían entregado al gobierno especialmente en el caso de aquellos contribuyentes cuyo tipo impositivo marginal fuera medio o bajo.

Tras varios meses de negociación política, la regularización fiscal española se aprueba en la siguiente línea: el proyecto de saneamiento que se materializará en España se realizará a través de dos vías de regularización muy distintas. Esto es, existirán dos formas de aflorar rentas ocultas, vía canje de los Pagarés del Tesoro por los llamados títulos de Deuda Pública Especial y la afloración de rentas ocultas a través de declaraciones complementarias ventajosas para el contribuyente.

Según Olivella P. (1992) la primera vía de regularización a través del canje no debería considerarse propiamente dicha una amnistía fiscal al menos para el caso de evasores cuya evasión es más antigua y/o para aquellos evasores con una tasa impositiva moderada o baja.

Por el contrario, la segunda vía de regularización va más allá de una amnistía fiscal pura en la medida en que incluye la retirada de los intereses de demora. Esto es, aunque la regularización vía complementarias ya estaba presente en la anterior legislación en la medida en que se podían aflorar rentas ocultas como si se tratara de rentas irregulares (una quita parte tributando al tipo marginal y el resto al tipo medio), durante la amnistía, sin embargo, no se pagarían los intereses de demora por declarar fuera de plazo ni sanción. La

cuota se podía pagar a plazos de hasta cuatro años pagando un tipo de interés del 12%. El período de presentación sería de siete meses desde la aprobación de la nueva Ley de IRPF el 30 de mayo de 1991 hasta la entrada en vigor el 1 de enero de 1992 y a la misma no se podrían acoger las rentas afectadas a un proceso de investigación abierto.

Se garantiza que no habrá un aumento de la probabilidad de inspección para los acogidos a dicha amnistía pero sí se anuncia un endurecimiento para los que no lo hagan (aumento de los recargos por fuera de plazo y aplicación estricta de cuotas y plazos para las descubiertas vía inspección).

Emisión de Deuda Pública Especial (pagarés a 6 años) que pueden ser canjeados de forma voluntario por Pagarés del Tesoro. A este procedimiento se puede acoger un contribuyente bajo inspección en la medida en que pueda suscribir Pagarés del Tesoro canjeable por estos títulos de tal modo que escaparía no sólo de las multas y de los intereses de demora, sino también de los impuestos con el único coste de la menor rentabilidad de estos títulos.

Las medidas de soporte que acompañaron a estas formas de regularización consistieron en un aumento de la eficacia de la gestión tributaria a través de la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y de la liberación de los inspectores de controlar a empresarios que ahora se acogerían al régimen de módulos.

Asimismo, se garantiza que no se aumente la probabilidad de inspección en la medida en que no se incluirán en los planes de inspección a los que hayan presentado complementarias presumiblemente de forma correcta y se mantiene la confidencialidad de los suscriptores de Deuda Pública Especial mediante el depósito de esta información en el Banco de España hasta la amortización de estos valores.

Finalmente, el gobierno promete tratar con más dureza la evasión que descubra después de la amnistía.

Los primeros indicadores de la efectividad de estas medidas no fueron muy alentadoras (había un considerable incremento de las ventas de cajas fuertes y el canje de pagarés del Tesoro por Deuda Pública Especial hasta un mes antes de la fecha límite estaba siendo muy poco exitosos).

Sin embargo, en los últimos días se concentró la mayor parte de la participación en la regularización fiscal y los datos oficiales corroboraron un rotundo éxito de la misma: se canjearon el 60% de los títulos y afloraron vía complementaria unas 66.000 declaraciones.

Las razones del éxito son variadas. En primer lugar cabría destacar un aumento en el número de casos descubiertos de fraude del IVA con una gran resonancia en los medios de comunicación que pusieron de manifiesto la anunciada mejora de los medios informáticos de Hacienda. Asimismo, la expectativa de una mayor eficacia en la actividad inspectora y en el endurecimiento del trato.

Como dato negativo se puede señalar que afloraron entre un 20 y un 25% de las rentas ocultas por lo que siguieron existiendo cuantiosas cifras de rentas ocultas. De hecho, siguieron existiendo diversas vías para la ocultación de rentas y su posterior inversión como la compraventa de capital inmobiliario financiado en parte con dinero en efectivo o la entrada de inversiones del exterior financiadas con rentas obtenidas en España aprovechando las condiciones ventajosas de las que se disfruta en España el capital extranjero.

# IX. ANÁLISIS DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012 APROBADA EN ESPAÑA

IX.1 ANTECEDENTES

IX.2 EN QUÉ CONSISTE EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN FISCAL APROBADO PARA 2012

IX.3 INCENTIVOS Y DIFICULTADES A SU APLICACIÓN PRÁCTICA

IX.4 ANÁLISIS DE SU NATURALEZA JURÍDICA

IX.5 FUNCIONAMIENTO DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012

IX.6 ANÁLISIS DE RESULTADOS ECONÓMICOS OBTENIDOS

IX.7 PRINCIPALES CRÍTICAS A LA AMNISTÍA FISCAL 2012

IX.8 CONCLUSIONES OBTENIDAS DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012

El Gobierno español aprobó un régimen especial de regularización tributaria para que, durante un determinado período del año 2012 (del 4 de junio a 30 de noviembre), los interesados puedan aflorar las rentas no declaradas ante la Administración Tributaria, mediante el pago de un gravamen especial.

En este apartado se va a estudiar, fundamentalmente, dentro del Derecho Financiero y Tributario español, la regularización tributaria especial 2012 en España, con el objetivo de analizar sus resultados económicos y compararlos con las previsiones del Gobierno.

En concreto, se analizará su naturaleza, su fundamento y su funcionamiento, así como los aspectos más controvertidos en relación con su aplicación práctica. Por otra parte, se analizarán sus resultados económicos, una comparativa con las expectativas del Gobierno y sus efectos para la economía española, no sólo en lo que se refiere a importes recaudados, sino también en relación con el capital aflorado.

El origen o justificación de esta medida puede encontrarse en la situación económica que está atravesando España y el nivel de déficit público. En dicha situación, el Gobierno consideró recomendable establecer un procedimiento extraordinario de regularización fiscal con el que se pretendía mejorar la recaudación del Estado e inyectar dinero en la economía

Dado lo novedoso del estudio sobre esta amnistía, hay que señalar que no existe demasiada bibliografía al respecto que analice el tema con la profundidad deseada. Además, dado que es un tema que desde que se aprobó tenía un plazo de vigencia muy limitado, los estudios a realizar tuvieron que hacerse muy rápidamente.

No obstante lo anterior, este tema ha tenido una gran relevancia, no sólo por la novedad que ha supuesto y las controversias que ha suscitado, sino por los ambiciosos resultados económicos que se esperaban obtener con esta medida. Por ello, la importante de conocer el funcionamiento de esta medida y el estudio de la información existente sobre su procedimiento.

## IX.1 ANTECEDENTES

La eficiencia y efectividad en la recaudación de impuestos es un prerrequisito para financiar el estado del bienestar. De hecho, en esta coyuntura económica en la que los estados miembros se enfrentan a graves desafíos, se deben incrementar los esfuerzos para disminuir las diferencias entre los impuestos recaudados y lo que se debería recaudar. (Jensen & Wöhlbier, 2012)

Tal y como establecen López Laborda y Rodrigo Sauco (2001), en todos los países del mundo está presente el fenómeno de la evasión fiscal. Esta situación con ese elevado nivel de fraude fiscal produce numerosas distorsiones sobre la eficiencia económica. Asimismo, ataca el principio de equidad, por lo que exige la aplicación de medidas represivas o preventivas que persigan la mejora de los niveles de cumplimiento tributario.

En principio, la represión permanente del fraude se lleva a cabo por medio de la actuación inspectora y judicial. No obstante, dado que no es efectiva al 100 por cien, tal y como señalan los autores antes citados, en ocasiones excepcionales los ordenamientos aprueban un régimen de amnistía fiscal que posibilite que los contribuyentes, durante un período delimitado, y a modo de segunda oportunidad, puedan pagar tributos evadidos en el pasado. Esta regularización voluntaria contempla normalmente una rebaja total o parcial de las sanciones habituales e, incluso, de los intereses devengados.

En las últimas décadas, varios países tanto desarrollados como no desarrollados, han establecido medidas de este tipo. No obstante, no todas las figuras han sido similares: la tipología de los programas ha sido muy variada ya que se han regulado tanto amnistías temporales como permanentes; en algunas experiencias se ha dejado participar a evasores ya descubiertos por la inspección, mientras que en otras esta posibilidad se ha prohibido expresamente; y, finalmente, en algunos países se han ofrecido amnistías por



fraudes muy concretos y en otros se ha contemplado la totalidad de los impuestos vigentes.

Como siguen exponiendo dichos autores, la aprobación de una amnistía fiscal no es una cuestión sencilla de defender, puestos que son muchos factores los que pueden afectar. Entre sus ventajas aparentes, están la recuperación relativamente rápida de pasivos fiscales o la incorporación de nuevos contribuyentes a las listas de hacienda; y entre sus desventajas, por ejemplo, el efecto negativo que tales medidas puedan tener sobre los individuos normalmente honestos. (López Laborda & Rodrigo Saucó, 2001)

## IX.2 EN QUÉ CONSISTE EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN FISCAL 2012

A pesar de que se están tomando medidas para evitar el fraude fiscal, la realidad es que el mismo sigue existiendo. En concreto, en el caso español, según señaló el Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Ferre, en una rueda de prensa en el Congreso de los Diputados para presentar los Presupuestos del 2012, el volumen de activos ocultos de residentes españoles puede ser muy importante, aunque no existe una referencia perfectamente afinada. Solamente se dispone de la referencia de una sola entidad (HSBC) en Suiza que generó 200 millones de euros. (elEconomista.es, 2012).

Entre las medidas tomadas por el Gobierno español, se enmarca la Declaración Tributaria Especial aprobada en 2012. El objetivo de la medida es reducir el fraude existente, además de suponer un incremento recaudatorio para el Gobierno.

En concreto, la Declaración Tributaria Especial es una oportunidad legal que, excepcionalmente, ha establecido el gobierno español ante la coyuntura

económica que se está atravesando. El objetivo de la misma es no sólo recaudatorio sino también aflorar rentas que estaban sumergidas a la economía.

Este procedimiento, tal y como se recoge en su normativa reguladora, permite regularizar durante un determinado período de tiempo, la situación fiscal de los contribuyentes en relación con determinadas rentas no declaradas, mediante el pago de un gravamen especial del 10%.

Los datos derivados de dicha regularización fiscal tendrán carácter reservado y no se darán a conocer por parte de la Hacienda Pública.

En concreto, los bienes y derechos que pueden ser objeto de esta declaración tributaria especial serán aquellos cuya titularidad haya sido no declarada y que, en todo caso, hayan sido adquiridos con anterioridad a 31 de diciembre de 2010. Si ha sido transmitido con anterioridad a dicha fecha, también se podrá regularizar siempre que no hay sido invertido en otro bien objeto de regularización (puesto que en dicho caso, la regularización de este último bien regularizado conlleva la regularización de la renta obtenida en la enajenación del anterior).

Dentro de dichos bienes se incluye la posibilidad de declarar dinero en efectivo cuya titularidad se ostente con anterioridad a dicha fecha, siempre que se haya depositado en cuentas de bancos españoles, de la Unión Europea o de países con ciertas condiciones de colaboración y fiabilidad.

También se podrán declarar bienes o derechos por parte del titular real de los mismos, aunque no sea el titular jurídico siempre que éste último no resida en territorio español y que antes de 31 de diciembre de 2012 llegue a ostentar la titularidad jurídica.

Los bienes a regularizar lo harán por su valor de adquisición. En caso de cantidades en efectivo, lo harán por su saldo a 31 de diciembre de 2010. Se podrá regularizar una cantidad superior ostentada en los cuatro años anteriores siempre que la diferencia entre ambos saldos no se haya destinado a la adquisición de otro bien regularizado conforme a este procedimiento (puesto que

en dicho caso, la regularización de dicho bien conlleva la regularización de los saldos con los que se ha adquirido).

Los impuestos que se considerarán regularizados son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) e Impuesto sobre la Renta de no residentes (en adelante, IRNR), no teniendo efectos en otros impuestos. Por tanto, en la medida en que dichas operaciones conlleven la imposición por algún otro tributo (i.e. Impuesto sobre el Valor Añadido; en adelante, IVA) deberá regularizarse vía Declaración Complementaria de los mismos, aunque de la misma se deriven recargos e intereses de demora.

Esta regularización fiscal exonera de la responsabilidad penal que conllevaba la no declaración de los bienes y derechos en su momento, incluso cuando dicha infracción pudiera ser constitutiva de delito fiscal (casos de fraude cuya cuantía excediera de 120.000 euros).

El plazo para la presentación de la Declaración Tributaria Especial ha sido desde el 4 de junio de 2012 con la aprobación del modelo para su presentación hasta el 30 de noviembre de 2012.

### IX.3 INCENTIVO Y DIFICULTADES A LA APLICACIÓN PRÁCTICA

Como se ha descrito anteriormente, el Gobierno español ha anunciado medidas muy duras en la lucha contra el fraude a partir de enero de 2013. Para empezar, el Consejo de Ministros ha aprobado un Proyecto de Ley de Modificación en la Normativa Tributaria y Presupuestaria y de Adecuación de la Normativa Financiera para la Intensificación de las Actuaciones en la Prevención y Lucha contra el Fraude.

Asimismo, se han dado a conocer distintas medidas que incluyen castigar por diversos medios a quienes no informen sobre los elementos patrimoniales que tienen en el extranjero. Se aplicarían multas exorbitantes, la figura de la ganancia patrimonial no justificada, etc.

Además, se está intensificando la lucha internacional contra el fraude fiscal en la medida en que se está produciendo una mayor cooperación a través de la firma de nuevos convenios y acuerdos de intercambio de información.

Esto es, se está intensificando la lucha tanto nacional como internacional contra el fraude fiscal, por lo que se está intentando incentivar a los sujetos pasivos a la regularización de su situación tributaria. Mediante estas regularizaciones, los contribuyentes de manera voluntaria pueden normalizar la situación tributaria y evitar incluso, en su caso, la comisión de un posible delito fiscal.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha manifestado en reiterada jurisprudencia que para ello, la regularización ha de ser completa. De lo contrario, no se aplicaría la excusa absolutoria. Entre otras, en STS 192/2006, de 1 de febrero; 636/2003, de 30 de mayo; 611/2009, de 29 de mayo y 340/2012, de 30 de abril.

Este endurecimiento de las medidas para atacar el fraude fiscal supone un incentivo para la aplicación práctica de la Regularización Fiscal especial. No obstante, simultáneamente existen circunstancias que dificultan su aplicación. En concreto, tal y como establece la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF), se plantean serias dudas relativas a la seguridad jurídica de dicha regularización.

En primer lugar, dada la amplitud con la que se regula en el Código Penal el delito de blanqueo de capitales, existe cierta inseguridad jurídica de poder estar dentro del alcance del mismo. (Asociación Española de Asesores Fiscales, 2012).

A este respecto, según la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía, en una nota publicada de fecha 24 de mayo de 2012 para aclarar las dudas interpretativas planteadas por diversas entidades sobre el procedimiento de regularización fiscal, los contribuyentes que decidan acogerse a la amnistía fiscal y realizar la declaración tributaria especial no estarán obligados a realizar ninguna comunicación sobre prevención de blanqueo de capitales, siempre que el dinero proceda únicamente de infracciones tributarias y no de actividades delictivas. (Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, 24 de mayo de 2012)

En segundo lugar, tal y como establece la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF), también ha producido gran inseguridad, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PSOE contra la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 12/2012 y el recurso presentado también por el PSOE ante la Audiencia Nacional contra la Orden Ministerial que aprueba el Modelo 750. (Asociación Española de Asesores Fiscales, 2012)

No obstante, en relación con este tema, habría que señalar que en el hipotético caso de que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional del RDL 12/2012, o de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional suspendiese la Orden Ministerial, los que ya hubieran presentado la oportuna declaración especial se verían amparados en su actuación por los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y por el hecho de que los efectos de la regularización ya se habrían producido en tiempo y forma según la normativa vigente en el momento en el que lo hicieron.

Esto es, en la medida en que durante el plazo otorgado para la regularización, la normativa reguladora ha estado en vigor, todo procedimiento realizado en base a la misma estaría amparado por la seguridad jurídica.

Por último, la situación en relación con la poca seguridad jurídica de esta figura, se complica por el hecho de que la opinión manifestada públicamente por la Asociación de Inspectores en su informe en relación con la Declaración Tributaria Especial no se favorable a la misma, así como que el Informe de la Dirección General de Tributos tenga el carácter no vinculante

En conclusión, aunque el endurecimiento de las medidas anunciadas por el gobierno para evitar el fraude fiscal favorece la aplicación práctica de esta medida de regularización fiscal extraordinaria, la existencia de ciertas dudas sobre su seguridad jurídica es uno de los principales motivos de recelo para acogerse a la Declaración Tributaria Especial.

#### IX.4 ANÁLISIS DE SU NATURALEZA JURÍDICA

A finales de 2011 se publicó el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público que incorporó varias medidas dirigidas a reducir el déficit público. No obstante, a la vista de la situación después de un trimestre, se hacía preciso completar las citadas medidas y por ello se aprueba un nuevo Real Decreto-Ley, tal y como se expone en la exposición de motivos del mismo.

En concreto, el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, en sus disposiciones generales justifica la necesidad de adoptar medidas con el fin de corregir lo antes posible los principales desequilibrios que se manifiestan en la situación por la que atraviesa la economía española.

En el RDL 12/2012, entre otras medidas y también con el fin de reducir el déficit público, se establece la declaración tributaria especial para determinadas rentas. Esto es, con carácter exclusivo para el año 2012, se establece un gravamen especial sobre las rentas de fuente extranjera que permite la repatriación de dividendos o la transmisión de participaciones, correspondientes a entidades que, pese a realizar actividades empresariales en el extranjero, se

localizan en territorios de nula tributación o en paraísos fiscales, de manera que esta circunstancia impida la aplicación del régimen de exención.

Por otra parte, se considera importante favorecer que los obligados tributarios puedan ponerse voluntariamente al corriente de sus obligaciones tributarias regularizando también situaciones pasadas, siguiendo en esta línea la norma penal que admite la exoneración de responsabilidad penal por estas regularizaciones voluntarias efectuadas antes del inicio de actuaciones de comprobación o, en su caso, antes de la interposición de denuncia o querrela. A tal efecto se introduce la correspondiente modificación en la Ley General Tributaria.

#### IX.4.a) NORMATIVA APLICABLE

En concreto, en su Disposición Adicional Primera establece:

Disposición adicional primera. Declaración tributaria especial.

1. Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de bienes o derechos que no se correspondan con las rentas declaradas en dichos impuestos, podrán presentar la declaración prevista en esta disposición con el objeto de regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de tales bienes o derechos con anterioridad a la finalización del último período impositivo cuyo plazo de declaración hubiera finalizado antes de la entrada en vigor de esta disposición.

2. Las personas y entidades previstas en el apartado 1 anterior deberán presentar una declaración e ingresar la cuantía resultante de aplicar al importe o valor de adquisición de los bienes o derechos a que se refiere el párrafo anterior, el porcentaje del 10 por ciento.

El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior determinará la no exigibilidad de sanciones, intereses ni recargos.

Junto con esta declaración deberá incorporarse la información necesaria que permita identificar los citados bienes y derechos.

3. El importe declarado por el contribuyente tendrá la consideración de renta declarada a los efectos previstos en el artículo 39 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, y en el artículo 134 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo.

4. No resultará de aplicación lo establecido en esta disposición en relación con los impuestos y períodos impositivos respecto de los cuales la declaración e ingreso se hubiera producido después de que se hubiera notificado por la Administración tributaria la iniciación de procedimientos de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias correspondiente a los mismos.

5. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprobará el modelo de declaración, lugar de presentación e ingreso de la misma, así como cuantas otras medidas sean necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

El plazo para la presentación de las declaraciones y su ingreso finalizará el 30 de noviembre de 2012.

Posteriormente, se publica la Orden de Hacienda y Administraciones públicas 1182/2012 de 31 de mayo, por la que se desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, se aprueban cuantas medidas resultan necesarias para su cumplimiento, así como el modelo 750, declaración tributaria especial, y se regulan las condiciones generales y procedimiento para su presentación.

En las disposiciones generales de dicha Orden se establece que:



“La configuración jurídica de la declaración tributaria especial integra elementos propios de las autoliquidaciones tributarias, sin que pueda predicarse de la misma un ajuste total, en lo que a sus elementos constitutivos se refiere, a la regulación que de las mismas se contiene en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, no siendo sus efectos jurídicos, por la misma razón, análogos a los que con carácter general se derivan de estas últimas.”

En concreto, el artículo 1 de la citada Orden establece:

“Artículo 1. Naturaleza jurídica de la declaración tributaria especial

A efectos de lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la declaración tributaria especial establecida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, constituye declaración tributaria, sin que su presentación tenga por finalidad la práctica de una liquidación tributaria de las reguladas en los artículos 101 y 128 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Dicha declaración participa de la naturaleza de las autoliquidaciones tributarias a las que se refiere el artículo 120 de la Ley General Tributaria sin que la misma pueda entenderse conducente a la autoliquidación de una obligación tributaria devengada con anterioridad.”

Para clarificar determinados aspectos de la normativa reguladora de la declaración tributaria especial, la Dirección General de Tributos publica un informe con fecha 27 de junio de 2012 sobre diversas cuestiones relativas al procedimiento de regularización derivado de la presentación de la Declaración Tributaria Especial. En el mismo, entre otros aspectos, se establece que esta redacción del artículo anterior conlleva a que la presentación de la declaración tributaria especial no interrumpe la prescripción de los ejercicios a los que hubiera correspondido la renta inicialmente no declarada.

En este sentido, en esta Orden Ministerial, se establece la regularización del dinero en efectivo mucho más allá de lo que se establece en el Real Decreto-Ley que trata de desarrollar. En concreto, en el último párrafo del artículo 3 establece:

“En particular, tratándose de dinero en efectivo será suficiente la manifestación, a través del modelo de declaración, de ser titular del mismo con anterioridad a 31 de diciembre de 2010, o a la fecha de finalización del periodo impositivo a que se refiere el apartado 2 anterior, siempre que con carácter previo a la presentación de la declaración tributaria especial se hubiera depositado en una cuenta cuya titularidad jurídica corresponda al declarante abierta en una entidad de crédito residente en España, en otro Estado de la Unión Europea, o en un Estado integrante del Espacio Económico Europeo que haya suscrito un convenio con España para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información o un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, y no se trate de jurisdicciones calificadas como de alto riesgo, deficientes o no cooperativas por el Grupo de Acción Financiera Internacional.”

Se puede considerar que este tema ha infringido el principio de legalidad y de jerarquía normativa en la medida en que no venía recogido en el Real Decreto-Ley que desarrolla. No obstante lo anterior, el Informe de la Dirección General de Tributos (en adelante, DGT) anteriormente citado, en su apartado 2 establece que dentro de los bienes o derechos de los que un contribuyente puede ser titular se encuentra el dinero en efectivo.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, añade dos puntos más, el 6º y el 7º a dicha Disposición Adicional 1ª del Real Decreto-Ley 12/2012. En virtud de los cuales se establece que:

“6. Cuando el titular jurídico del bien o derecho objeto de la declaración tributaria especial no resida en territorio español y no coincida con el titular real, se podrá considerar titular a este último siempre que llegue a ostentar la

titularidad jurídica de los bienes o derechos con anterioridad a 31 de diciembre de 2013.

7. El valor de adquisición de los bienes y derechos objeto de la declaración especial será válido a efectos fiscales en relación con los impuestos a que se refiere el apartado 1 anterior, a partir de la fecha de presentación de la declaración y realización del ingreso correspondiente. No obstante, cuando el valor de adquisición sea superior al valor normal de mercado de los bienes o derechos en esa fecha, a efectos de futuras transmisiones únicamente serán computables las pérdidas o en su caso, los rendimientos negativos, en la medida que excedan de la diferencia entre ambos valores.

En ningún caso serán fiscalmente deducibles las pérdidas por deterioro o correcciones de valor correspondientes a los bienes y derechos objeto de la declaración especial, ni las pérdidas derivadas de la transmisión de tales bienes y derechos cuando el adquirente sea una persona o entidad vinculada en los términos establecidos en el artículo 16 del texto refundido de la ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo.”

En principio, aunque el RDL 12/2012 entró en vigor el 31 de marzo, dado que la Orden Ministerial que lo desarrolla no se publicó hasta el 4 de junio, hasta dicha fecha no era posible llevarla a cabo. En cualquier caso, el plazo para la presentación de declaraciones y su ingreso finaliza el 30 de noviembre de 2012 (también para las declaraciones complementarias que en su caso se quieran hacer a la Declaración tributaria especial que inicialmente se haya presentado).

En el informe antes citado de la DGT de fecha 27 de junio de 2012, se recoge cómo afecta la prescripción fiscal al proceso de regularización. Es decir, se pueden regularizar bienes y derechos (así como cantidades en efectivo) que, por haber sido adquiridos en ejercicios prescritos, no den lugar a ingreso de importe alguno a la Administración Tributaria. (Dirección General de Tributos, 2012)

En este caso, con la regularización especial se estarían aflorando capitales al mercado financiero legal sin que de dicha floración se derive ingreso alguno para la Administración.

En concreto, la DGT establece que se regularizarán las cantidades depositadas en cuentas bancarias por el importe del saldo a 31 de diciembre de 2010. La parte de dicho saldo que pueda acreditarse que fue ingresada en un período prescrito, no dará lugar a ingreso alguno a la Administración Tributaria. No obstante lo anterior, si ha habido retiradas de fondos, se considerará que las mismas minoran en primer lugar el saldo procedente de ejercicios no prescritos

Asimismo, describe cómo la regularización fiscal derivada de este procedimiento especial de los bienes cuya titularidad se tenga a 31 de diciembre de 2010 implica la regularización de los bienes o rentas que hayan sido utilizados para su adquisición. En caso de que dichas rentas procedan de períodos prescritos, minorarán el importe a regularizar.

La DGT matiza que este procedimiento especial, como viene establecido en la normativa reguladora del mismo, conlleva la regularización a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) e Impuesto sobre la Renta de no residentes (en adelante, IRNR), no teniendo efectos en otros impuestos.

Por tanto, en la medida en que dichas operaciones conlleven la imposición por algún otro tributo (i.e. Impuesto sobre el Valor Añadido; en adelante, IVA) deberá regularizarse vía Declaración Complementaria de los mismos, aunque de la misma se deriven recargos e intereses de demora.

Por último, recuerda la DGT en su informe que dicho procedimiento de declaración tributaria especial no elimina la vía tradicional de regularización a través de la presentación de autoliquidaciones complementarias extemporáneas sin requerimiento previo previstas en la Ley General Tributaria.

La peculiaridad de la declaración tributaria especial frente a la autoliquidación complementaria viene dado por el hecho de que la primera, dada

su consideración jurídica, no implica la interrupción del período de prescripción (mientras que la segunda sí).

#### IX.4.b) NATURALEZA JURÍDICA

Como recoge Javier Martín Fernández en el libro sobre la Amnistía Fiscal, es necesario determinar qué naturaleza jurídica tiene esta Declaración Tributaria especial y el gravamen derivado de la misma. Esto es, hay que determinar si es una obligación tributaria principal o si es una obligación nacida del tributo y ejercicio que se pretende regularizar. Para ello habrá que analizar el funcionamiento de la misma y los efectos que se produce según su regulación. (Martín Fernández, Blanco Cordero, Monedero Arandilla, & Salido Gusi, 2012).

En la medida en que dicha declaración es de cumplimiento voluntario podría parecer que no constituye una verdadera obligación. Sin embargo, hay que ver que el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tributos objeto de regularización no es voluntario, sino obligatorio. Lo único es que dicha obligación puede cumplirse fuera de plazo de dos formas: mediante el mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico con carácter general (la presentación de una declaración extemporánea) o mediante esta declaración tributaria especial.

Esto es, las obligaciones tributarias derivadas de los períodos no prescritos del IRPF, IS e IRNR, desde la entrada en vigor de la DARDL 12/2012, pueden cumplirse mediante la declaración e ingreso de la cuota derivada de la normativa reguladora de tales tributos (y sus recargos correspondientes); o bien, a través de la declaración tributaria alternativa e ingreso del gravamen especial.

Por tanto, el proceso de regularización no ha extinguido la obligación que pesaba sobre los sujetos pasivos, sino que ha añadido a dicha obligación una posible prestación alternativa a la que antes existía como única. Esta prestación alternativa es de las reguladas en el artículo 1131 del Código Civil. De ahí que según Iglesias Capellas ("La regularización tributaria en tiempos de crisis".

Estudios financieros. Revista de contabilidad y Tributación, número 350, 2012, pag.10), “la DARDL 12/2012, revela la estructura de un nuevo gravamen, de carácter temporal, naturaleza personal y directa, de sujeción voluntaria y, lo que resulta más sorprendente, alternativo al IRPF, IS e IRNR (...)”.

La causa por la que se ha creado este gravamen especial como alternativo al originario se ha debido a la actual situación económica de manera que la necesidad imperiosa de obtener mayores ingresos tributarios unida a la imposibilidad de conseguir un cumplimiento completo del deber de contribuir por el procedimiento originario.

Sin embargo, el que los procedimientos sean diferentes no implica que no sea la misma naturaleza jurídica, pues, en ambos caso existe una misma obligación (tributar por los rendimientos obtenidos) pero con diferentes formas de cumplimiento, correspondiendo al deudor la elección del procedimiento a seguir y la prestación a satisfacer.

La principal consecuencia de esto consiste en atribuir al gravamen especial, en cuanto prestación accesoria al IRPF, IS e IRNR, el carácter de tributo. En dicho caso, su creación por Decreto-Ley infringe el artículo 86.1 de la Constitución en la medida en que crea un tributo que afecta al deber de contribuir, a través de este vehículo normativo, tal y como se analizará en el apartado siguiente.

Con esta naturaleza jurídica de tributo ex novo se entiende que, como señala el artículo 1 de la Orden HAP/1182/2012, no se interrumpa el plazo de prescripción de los tributos que regulariza dado que dicha declaración va dirigida a liquidar la propia prestación alternativa que constituye el gravamen especial y no las otras preexistentes.

El hecho de que según el artículo 5 de la Orden HAP/1182/2012 considera que el gravamen especial, una vez que se declara e ingresa, tiene la consideración de cuota por el IRPF, IS o IRNR se interpreta como que, una vez realizada su elección por el contribuyente, se consideran extinguidas sus obligaciones a efectos de estos tributos.

Por otra parte, esta naturaleza también justifica la imposibilidad recogida en el informe de la DGT de que la Administración tributaria realice una comprobación aislada de dicha declaración. Esto es, en la medida en que es una prestación alternativa, resulta imposible verificar su regularidad mediante una inspección separada. Por el contrario, es necesario realizar una comprobación completa de la obligación, cuantificando su importe originario, para determinar la corrección de la prestación alternativa.

#### IX.4.c) INSTRUMENTO NORMATIVO UTILIZADO

En primer lugar habrá que analizar los aspectos jurídicos de esta figura recogida en nuestro ordenamiento. Esto es, además de las cuestiones éticas, políticas y económica que también habrá que analizar, la situación jurídica de esta figura y su sujeción a la legalidad de las normas vigentes, es una cuestión prioritaria puesto que de la misma se derivará en gran medida su efectividad. (Martín Fernández, Blanco Cordero, Monedero Arandilla, & Salido Gusi, 2012).

El hecho de que dicha figura haya sido regulada a través de un Real Decreto-Ley ha sido objeto de controversia, no sólo porque toca uno de los artículos de la Constitución, cuya regulación está excluida del Decreto-Ley, sino porque puede tener consecuencias penales.

La forma jurídica del Decreto-Ley, según el profesor Navarro Sanchís, es una modalidad excepcional y urgente de legislar pero que se viene convirtiendo, de hecho, en la vía ordinaria. (Navarro Sanchís, 2012)

Desde el punto de vista tributario, conforme al artículo 31.3 de la Constitución española, ubicado en su Título I), “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”.

Por su parte, el artículo 86.1 dispone que los Decretos-Leyes “no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I”. Entre estos, se encuentra el deber de contribuir.

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional en Sentencia 189/2005, de 7 de julio, siguiendo el criterio establecido anteriormente en sentencias 182/1997 de 28 de octubre; 137/2003, de 3 de julio; 108/2004, de 30 de junio y 245/2004 de 16 de julio, ha considerado que:

“(…) el hecho de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de Ley (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto, no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-Ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no “afecte” en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas, límite material que no viene señalado por la reserva de Ley”. A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE no es, pues, al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, la tributaria en este caso (si tiene carácter absoluto o relativo y qué aspectos de dicha materia se encuentran amparados o no por dicha reserva), sino más bien al examen de si ha existido afectación por el Decreto-Ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate”.

Esto es, en palabras de nuestro Alto Tribunal, la reserva de Ley es relativa y lo que hay que analizar es si el Real Decreto-Ley en cuestión “afecta” el deber de contribuir puesto que en dicho caso, su regulación estaría limitada a norma legal.

De conformidad con la Sentencia del TC 108/2004, de 30 de junio, vulnera el artículo 86 de la CE “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativo o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”.



Según la Sentencia del TC 189/2005, afectan al deber de contribuir “modificar el régimen tributario de los incrementos y disminuciones patrimoniales e un tributo que, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario”.

En base a lo anterior, dado que el gravamen especial derivado de la DARDL 12/2012 infringiría los principios de generalidad, igualdad y justicia tributaria recogidos en el artículo 31.1 de la CE en la medida que supone tratar mejor al defraudador que regulariza su situación con arreglo a este procedimiento frente al contribuyente ejemplar su regulación estaría excluida del vehículo del Real Decreto-Ley como se ha expuesto anteriormente.

Con esta jurisprudencia, el Tribunal Constitucional dio un giro a la trayectoria que, con más o menos matices, había seguido hasta entonces, para alinearse así con la corriente doctrina patrocinada por los profesores F. Pérez Royo, Palao Taboada y Falcón Tella.

Esta opinión es la mantenida por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados y sobre la que basa el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo.

En concreto, el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Luis María Cazorla Prieto considera que, como reconoce de antemano que nos encontramos en una zona de inseguridad jurídica y que la respuesta a dicha pregunta no puede ser tajante y absoluta, habría sido mucho más acertado y más seguro jurídicamente que una ley de las Cortes Generales hubiera aprobado la regularización. (Cazorla Prieto, 2012).

En este mismo sentido se pronuncia la Asociación Española de Asesores Fiscales en su informe “Declaración Tributaria Especial. Propuesta para la mejora de la seguridad jurídica de los contribuyentes”, cuando propugna que:

“Al objeto de garantizar la seguridad jurídica de quienes deseen acogerse a la declaración tributaria especial y de disipar todo tipo de incertidumbre sobre la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 12/2012, sobre la legalidad de la

Orden ministerial que aprueba el modelo 750, en concreto, los aspectos relativos a la regularización del dinero en efectivo, y de acotar debidamente las consecuencias jurídicas sobre la confidencialidad de la DTE, resulta necesario aprobar una ley que regule debidamente la declaración tributaria especial. Dicha ley se habría de tramitar con carácter de urgencia y por el procedimiento de competencia legislativa plena” (Asociación Española de Asesores Fiscales, 2012).

No obstante lo anterior, el profesor Cazorla Prieto considera que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera inconstitucional el Decreto-Ley cuando haya “afectado sensiblemente al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos” pero que la DARDL12/2012 sólo afecta a los que caigan dentro de su ámbito subjetivo y objetivo. Esto es, en la medida en que no aborda una modificación general del deber de contribuir del artículo 31.1 de la Constitución, no debería poder ser incluida entre los temas reservados a la Ley por dicha jurisprudencia.

Por tanto, según este autor, la singularidad y excepcionalidad de las normas que se está analizando y el casuismo en el que desemboca la aplicación concreta de la regularización fiscal, impiden determinar de modo tajante y universal que la DARDL 12/2012 afecte sensiblemente al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos

Por otra parte, tal y como establece el Tribunal Constitucional, caben excepciones a estos principios recogidos en la Constitución siempre y cuando estén amparados por otros fines de interés general y la situación económica del país lo es. En concreto, la Sentencia del TC 96/2002, de 25 de abril considera como tal, “los motivos de política económica o social”.

Esto es, en la medida en que en la Unión Europea los Estados no pueden acudir a la política monetaria para hacer frente a la coyuntura económica, no les queda otra que acudir a la política fiscal. De hecho, en la Exposición de Motivos del RDL 12/2012 se afirma que los objetivos de reducción del déficit ciertamente exigentes, hace imprescindible la incorporación de estas medidas al ordenamiento sin más dilación, razón por la cual concurren los requisitos de

extraordinaria y urgente necesidad que el artículo 86 de la Constitución Española exige para el empleo para la utilización de la figura normativa del real decreto-ley". (Martín Fernández, Blanco Cordero, Monedero Arandilla, & Salido Gusi, 2012).

En base a lo anterior, podría ser justificable que la regulación de este tema tributario pudiera caer dentro del ámbito del Real Decreto-Ley. Sin embargo, no hay que olvidar que dicho tema puede tener consecuencias penales.

En la medida en que a través de este procedimiento se pueden regularizar situaciones cuya deuda tributaria defraudada superara los 120.000 euros, se estarían regularizando situaciones que eran incluidas dentro del artículo 305.1 del Código Penal. Es decir, se están regulando a través de Real Decreto-Ley situaciones de derecho penal que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución deberían ser reguladas por ley orgánica.

No obstante lo anterior, según Pérez Royo, el resultado de exoneración de las responsabilidades penales se obtendría sencillamente con la aplicación del apartado 4 del artículo 305 del CP que formalmente no se modifica y cuyo presupuesto de hecho incluye un elemento normativo ("el que regularice su situación tributaria") que implica la integración de la norma penal en la tributaria al definir qué se entiende por regularización.

En la medida en que dentro de este concepto entrase la declaración especial, la norma penal no se ha modificado, aunque sí su contenido en la medida en que el mismo se ha modificado en la norma tributaria. (Pérez Royo, 2012)

La debilidad de este argumento de defensa queda puesta de manifiesto desde el momento en el que se está tramitando vía Ley Orgánica, el Código Penal en lo que afecta a delitos de naturaleza fiscal.

Por último, habría que señalar que, una vez determinada la constitucionalidad de esta medida a pesar de atentar contra los principios de justicia tributaria y de igualdad, hay que tener en cuenta que más se atenta a

estos principios cuando los bienes y derechos procedentes de rentas no declaradas no tributan nada en los impuestos correspondientes y quedan al margen por completo de una Administración tributaria incapaz de atajarlos.

Por tanto, en opinión de Cazorla Prieto y de Sánchez Pedroche, hay que regularizar las situaciones fiscales que lo requieran. Primero por razones de ética pública y privada y comportamiento correcto del ciudadano con el Estado; y después por las gravísimas consecuencias que traería el no haber procedido así en base a la intensificación de las medidas contra el fraude.

## IX.5 FUNCIONAMIENTO DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012

### IX.5.a) TRIBUTOS DERIVADOS DE LA REGULARIZACIÓN

Conforme a la DARDL 12/2012 los únicos tributos objeto de regularización a través de la declaración tributaria especial son el IRPF, IS e IRNR. Por tanto, quedan al margen de aquélla el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o la imposición indirecta (IVA, ITP y AJD).

En este sentido, según el artículo 6.2 de la Orden HAP/1182/2012 que “la presentación de la declaración especial y la realización del ingreso correspondiente no tendrá efecto alguno en relación con otros impuestos distintos de los citados en el apartado 1 anterior”.

Conforme al artículo 3.3 de la Orden HAP 1182/2012 para que produzca efectos la declaración tributaria especial es preciso acreditar el origen de las rentas que se han materializado en bienes o derechos. Esto es, no cabe presentar la simple declaración y realizar el pago ya que de lo contrario la DARDL 12/2012 habría contemplado otros tributos.

Por tanto, si a consecuencia de la declaración se ponen de manifiesto dudas por otros tributos, es preciso presentar conjuntamente declaraciones extemporáneas para evitar la imposición de sanciones.

En este sentido se pronuncia el punto 8 del Informe de la DGT al señalar que si de la regularización se derivara efectos en otros tributos, se deberían realizar sus declaraciones con sus intereses de demora y recargos correspondientes.

Asimismo, hay que señalar que los efectos de la regularización no alcanzan tampoco a otros campos administrativos como el del control de cambios y de obligaciones de comunicación al Banco de España. Por ello, se recomienda que a la vez que se realice la regularización fiscal especial, se regularice también la situación conforme a la normativa de control de cambios.

#### IX.5.b) SUJETOS QUE SE PUEDEN ACOGER A LA REGULARIZACIÓN

Según la DARDL 12/2012 sólo pueden presentar la declaración los contribuyentes del IRPF, IS e IRNR que sean titulares de los bienes o derechos adquiridos con rentas no declaradas. Cuando el titular jurídico no coincida con el real, se podrá presentar por éste último siempre que llegue a ostentar la titularidad jurídica antes del 31 de diciembre de 2013.

Según el artículo 2.2, párrafo segundo, de la Orden HAP/1182/2012, se considerarán titulares reales a las personas físicas o entidades que tengan el control de los bienes o derechos a través de entidades, instrumentos jurídicos o de personas jurídicas que administren o distribuyan fondos.

La DGT en su informe cita como ejemplo el de una persona física residente en España que, a través de una sociedad residente en el extranjero, sea titular real de un inmueble.

Esto es, en base a lo anterior, la condición de declarante la ostenta el titular jurídico. No obstante lo anterior, cuando éste reside en el extranjero y el titular real sea otra persona, podrá considerarse declarante a las personas en cuyo interés se haya creado o actúe la sociedad o instrumento jurídico creado a estos efectos; siempre y cuando se convierta en titular jurídico antes de 31 de diciembre de 2013.

Según Javier Martín Fernández, la compleja previsión anterior está pensada, especialmente, para determinadas estructuras jurídicas propias del mundo anglosajón, tales como los trusts, donde suele existir un titular fiduciario de los bienes, que actúa en beneficio de otras personas, verdaderas propietarias, que permanecen ocultas. Con ello se pretende que dichos sujetos puedan aflorar estos bienes y derechos, levantando a cambio, la opacidad de estos instrumentos jurídicos (Martín Fernández, Blanco Cordero, Monedero Arandilla, & Salido Gusi, 2012).

#### IX.5.c) OBJETO DE LA REGULARIZACIÓN

Según la normativa reguladora, pueden ser objeto de regularización cualquier bien o derecho cuya titularidad en una fecha anterior a 31 de diciembre de 2010, se corresponda con rentas no declaradas en los tributos a que la misma se refiere.

No obstante lo anterior, no se permite la regularización cuando dichos bienes hubieran sido transmitidos y el importe resultante se hubiera destinado a la adquisición de otro bien o derecho objeto de declaración.

En caso de que el bien objeto de la transmisión se hubiera reinvertido en otro con posterioridad al 31 de diciembre de 2010, según Falcón y Tella, si podría ser regularizado a través de este procedimiento aunque no se cumpla el requisito de ser titular del bien en el momento de presentar la declaración (Falcón y Tella, 2012).

Esto es, se pretende evitar una duplicidad en la imposición y para ello sólo debe declararse uno de los bienes: el último de ellos cuando ha habido sucesivas transformaciones.

El Informe de la DGT es muy descriptivo de distintas situaciones que se pueden presentar como consecuencia de transformaciones de unos bienes y derechos en otros.

En concreto, establece que regularizando el importe del último bien, se regularizan situaciones anteriores, incluso por importes superiores, cuya venta con pérdidas se ha materializado en el último bien. (Dirección General de Tributos, 2012).

#### IX.5.d) EL DINERO EN EFECTIVO

La DARDL 12/2012 establece la posibilidad de regularizar bienes y derechos de los que el contribuyente sea titular y que no se correspondan con las rentas declaradas. Según la DGT, evidentemente, dentro de los bienes o derechos de los que un contribuyente puede ser titular se encuentra el dinero en efectivo (Dirección General de Tributos, 2012).

En este sentido se pronuncia el dictamen del Consejo de Estado correspondiente a la Orden Ministerial 1182/2012 cuando establece que “El objeto de la declaración especial a que se refiere el proyecto incluye en su ámbito cualesquiera bienes o derechos y, por lo mismo, el dinero en efectivo”.

En cuanto al importe depositado en entidades de crédito, se declarará el saldo a 31 de diciembre de 2010, incluso aunque en el mismo se incluyan rendimientos derivados de dichas rentas. No obstante lo anterior, con la finalidad de permitir la regularización de saldos consumidos, se permite declarar saldos anteriores, cuando el importe se superior, salvo que la diferencia se hubiera destinado a la adquisición de otro bien o derecho objeto de declaración.

En este tema, la peculiaridad está en que mientras que la titularidad de los bienes y derechos a 31 de diciembre de 2010, deberá acreditarse por cualquier medio de prueba, en relación con el dinero en efectivo, basta la confesión del titular. Esto es, según la Orden Ministerial, tratándose de dinero en efectivo, será suficiente la manifestación, a través del modelo de declaración, de ser titular de los mismos a dicha fecha siempre que con carácter previo a la presentación de la declaración tributaria especial se hubiera depositado en una cuenta titularidad del declarante en una entidad de crédito residente en España, en la Unión

Europea o en el Espacio Económico Europeo que haya suscrito con España convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información y que no sea considerado jurisdicción de alto riesgo.

Con esta regla se está permitiendo aflorar dinero oculto procedente de rentas obtenidas después del 31 de diciembre de 2010.

#### IX.5.e) CÓMO AFECTA LA PRESCRIPCIÓN

Como ha establecido la DGT, “Para regularizar su situación tributaria mediante la declaración tributaria especial el contribuyente deberá declarar la totalidad de los bienes o derechos de los que sea titular que no se correspondan con las rentas declaradas. Ahora bien, en el caso de que el contribuyente se encuentre en condiciones de acreditar que la titularidad de los bienes o derechos corresponde a ejercicios prescritos, podrá declarar sólo los bienes o derechos cuya titularidad corresponda a ejercicios no prescritos.”

Según la DGT, será aplicable la prescripción cuando el obligado tributario pueda acreditar, respecto de los bienes, la parte del valor de adquisición de los mismos que proceda de ejercicios prescritos. Cuando no pueda acreditarse, por la existencia de multitud de operaciones, se declarará la totalidad del valor de adquisición de los citados bienes.

En concreto, el Director General de Tributos, Diego Martín-Abril y Calvo en su ponencia “Procedimiento Extraordinario de regularización” presentada en la jornada sobre la regularización en marcha, organizada por Aranzadi el 18 de septiembre de 2012 considera que “(...) No tienen que declararse los bienes o derechos cuya titularidad pueda acreditarse en un ejercicio prescrito”.

Este criterio es aplicable también en relación con el dinero en efectivo, con la única salvedad de que en el supuesto de que haya habido retirada de fondos de la cuenta realizadas en ejercicios no prescritos minoran en primer lugar el saldo procedente de ejercicios prescritos.



Por su parte, la presentación de la declaración tributaria especial no interrumpe la prescripción de los impuestos y períodos impositivos afectados.

#### IX.5.f) LA DECLARACIÓN TRIBUTARIA ESPECIAL FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN VÍA COMPLEMENTARIA

Conforme al artículo 122 de la Ley General Tributaria, los obligados tributarios pueden presentar declaraciones o autoliquidaciones complementarias a las, en su caso, ya presentadas siempre que no ha finalizado el plazo de prescripción del impuesto en cuestión. Con ello, los obligados tributarios no incurren en responsabilidades por las infracciones tributarias cometidas que estén regularizando, sin perjuicio de la aplicación de los recargos pertinentes por declaración extemporánea.

Con el método de la nueva Declaración Tributaria Especial se reabre una nueva forma de regularización tributaria. Es un método especial y de carácter temporal, puesto que sólo se permite hasta el 30 de noviembre de 2012; y limitado a rentas sujetas y no declaradas en IRPF, IS e IRNR, siempre que el sujeto pasivo acredite su titularidad con anterioridad al 31 de diciembre de 2010. La regularización por este método con lleva el pago de un gravamen especial del 10% y por el contrario, no conlleva pago de intereses, recargos ni sanciones.

En ambos casos se requiere que no se haya iniciado antes un procedimiento de comprobación por parte de la Administración Tributaria. No obstante, existen grandes diferencias entre ambos métodos:

El tipo de gravamen aplicable: mientras que en la regularización tributaria especial, el tipo es siempre el 10%, en la regularización ordinaria el tipo es ordinario al impuesto cuya complementaria se esté presentando.

En cuanto a las sanciones e intereses, en la regularización tributaria especial no se aplica mientras que la ordinaria conlleva la aplicación de los recargos e intereses correspondientes.

Respecto al plazo de prescripción, la regularización tributaria especial no interrumpe el plazo de prescripción de los impuestos afectados mientras que la regularización ordinaria, sí.

En relación con las pérdidas patrimoniales deducibles, la regularización ordinaria permite aflorarlas mientras que la Declaración tributaria especial no.

#### IX.5.g) APLICACIÓN EN LOS REGÍMENES FORALES

En opinión de algunos autores, como Cazorla Prieto, conforme a los regímenes del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Convenio Económico de Navarra, el Estado no tiene competencia normativa en materias de regularización fiscal. Por tanto, serán los organismos competentes en estas Comunidades Autónomas los que tendrán que regular alguna medida paralela a la establecida por el Estado central.

En Navarra, la Ley de la Comunidad foral de Navarra 10/2012, de 15 de junio, por la que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos, incorpora una nueva disposición a la Ley Foral General Tributaria. En base a la misma, las declaraciones extemporáneas que se presenten desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2012, tendrán una reducción del 90% en los recargos aplicables y del 20% en los intereses de demora que se devenguen.

Por el contrario, las Diputaciones forales del País Vasco no han dictado ninguna medida en esta materia. No obstante, en dicho territorio se ofrecen conforme a la legislación vigente, vías para la regularización de dinero negro en condiciones muy ventajosas. En concreto, si un contribuyente aporta un certificado de un banco extranjero en el que se acredita que el dinero que va a regularizar estaba en la entidad desde hace más de cuatro años, vale con que pague el IRPF de los rendimientos generados en los últimos cuatro años.

Por el contrario, otra corriente doctrinal como la de Martín Fernández, considera que en la medida en que el gravamen especial tiene carácter de

tributo especial y su recaudación no incide en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, el mismo es de aplicación directa a todo el territorio nacional, teniéndose que limitar el ámbito de actuación del País Vasco y Navarra a transcribir sus disposiciones en su normativa propia.

## IX.6 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS OBTENIDOS

### IX.6.a) DATOS SOBRE IMPORTES RECAUDADOS

Según la información anunciada por el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro en el balance provisional presentado por el ministerio de Hacienda, se habían recaudado 1.191 millones de euros por la amnistía fiscal. (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 23 de enero de 2013).

Montoro ha hecho el anuncio en la localidad malagueña de Mijas en el foro Hacienda, administraciones y la salida de la crisis, organizado por el diario Sur. El ministro de Hacienda ha indicado que "ha valido la pena realmente hacer una operación así en un momento como el que vive España", porque "permite recaudar mucho más en un momento vital para financiar los servicios públicos y conseguir alcanzar el objetivo de déficit público".

### IX.6.b) DATOS SOBRE IMPORTES AFLORADOS

Esto es, en la medida en que el Gobierno había establecido un "gravamen especial" del 10% para regularizar las rentas no declaradas, con la recaudación de casi 1.200 millones de euros, en principio se deduciría que el dinero negro que ha aflorado asciende a unos 12.000 millones de euros.

No obstante lo anterior, el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, anunció el miércoles 23 de enero de 2012 según la nota de prensa publicada por

el Ministerio de Hacienda con ocasión de su comparecencia en el Congreso de los Diputados para hacer balance de la amnistía fiscal que gracias a la amnistía fiscal ha aflorado al menos 40.000 millones de euros y se han recaudado 1.200 millones, aunque ha destacado que el recuento aún no está cerrado. (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 23 de enero de 2013)

En concreto, ha afirmado que del total de 31.529 declaraciones presentadas correspondientes a 29.683 contribuyentes, 30.871 se refieren a personas físicas (29.065 contribuyentes) y 658 declaraciones correspondientes a 618 contribuyentes, corresponden a personas jurídicas.

Según fuentes de Hacienda han explicado que de esos 40.000 millones, 12.000 se deben a rentas no declaradas y no prescritas, con un gravamen del 10 %, mientras que los 28.000 millones restantes afloran con rentas ya prescritas que no están sometidas a gravamen y por eso, aunque no han supuesto recaudación para la Administración, sí que han aflorado en la economía.

En concreto, el balance provisional de la amnistía fiscal, según datos facilitados por el ministerio de Hacienda, es de 31.500 declaraciones presentadas con un importe medio de 37.830 euros. Por tanto, la cifra de 1.191 millones de euros conocida este miércoles se ha deducido de las declaraciones presentadas y no de las cuantías ingresadas.

En definitiva, la lucha contra el fraude permite ingresar a la Agencia Tributaria un total de 9.246 millones de euros hasta el mes de octubre, un incremento de 1.300 millones respecto al mismo período del año pasado, como consecuencia de su labor en la lucha contra el fraude fiscal.

Durante los dos primeros meses desde la entrada en vigor de la misma (4 de junio de 2012) la cifra era decepcionante: en junio y julio, Hacienda sólo había ingresado unos 51,89 millones de euros.

No obstante, el ministerio de Hacienda reconocía que se había constatado un importante incremento de peticiones de información sobre la medida, cuando solo quedaban cinco días para que terminara el plazo.

Esto es, el grueso de las declaraciones se ha concentrado en el mes de noviembre al presentarse 29.242 declaraciones, casi el 93% del total, por un importe a ingresar de 1.050 millones de euros.

#### IX.6.c) COMPARATIVA ENTRE DATOS REALES Y PREVISIONES DEL GOBIERNO

La cantidad recaudada supone menos de la mitad de la previsión inicial del Ejecutivo que era de 2.500 millones de euros. En concreto, según estos datos, el Gobierno recauda el 48% de lo previsto.

En relación con dicha previsión, tal y como establece Francisco de la Torre, (de la Torre) en su artículo publicado en la revista Hay Derecho el 22 de enero de 2013, no se conoce ningún estudio técnico que avalase la previsión presupuestaria. De hecho, ni la Comisión Europea ni el Banco de España se la creyeron, y algunos insignes economistas como Luis Garicano o Jesús Fernández-Villaverde la calificaron literalmente como “*ciencia-ficción*”. Algún Alto Cargo ha comentado, en privado, que era “muy difícil realizar estudios, porque el dinero estaba oculto, aunque la referencia era Berlusconi, si la amnistía italiana pudo recaudar 5.000 millones...”

Si se analiza el origen de la amnistía, se nos aclara algo la situación: España fijó unilateralmente un objetivo de déficit del 5,8%. Sin embargo, el Eurogrupo no lo admitió, obligando a un ajuste adicional de 5.000 millones de euros, para dejarlo en el 5,3%. Para acometerlo, sin realizar impopulares recortes, se tomaron dos medidas. En primer lugar, aumentar los pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades, es decir, obligar a las empresas a adelantar pagos de este impuesto, que se convertirán en devoluciones el año que viene. Como esto no era suficiente, ya que sólo aportaba 2.500 millones de euros, se decidió dar una amnistía fiscal. Como faltaban 2.500 millones, estaba claro que es lo que debía recaudar la amnistía fiscal. Irónicamente, España tenía razón, no había forma de cumplir con un objetivo de déficit del 5,3%, y la Unión

Europea ha tenido que flexibilizarlo hasta el 6,3%, que tampoco parece que se vaya a cumplir.

Finalmente, según la cifra avanzada durante el mes de enero por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, el Estado ha logrado ingresar 1.200 millones de euros, el 48% de lo previsto inicialmente.

Por su parte, el ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, dijo desde Bruselas, antes de la reunión del Eurogrupo, que "lo importante no es lo que se ha recaudado como consecuencia del proceso sino lo que se recaudará en los próximos años" tras aflorar unos 12.000 millones de euros de bases imponibles.

#### IX.6.d) INCIDENCIA REAL DEL PATRIMONIO AFLORADO Y PREVISIÓN FUTURA

Una vez contrastada la incidencia efectiva sobre el importe recaudado puesta en comparación con las estimaciones anunciadas por el Gobierno, parece preciso intentar valorar la incidencia real que puede suponer el patrimonio aflorado mediante la declaración extraordinaria, así como estimar cuál puede ser su incidencia futura.

Respecto del patrimonio aflorado mediante esta Declaración Extraordinaria, y como se ha señalado, no cabe realizar ningún análisis respecto de las magnitudes anunciadas por el Gobierno, puesto que no existe ninguna fundamentación oficial, ni siquiera publicada sobre la que pueda conjeturarse cuáles eran las presunciones sobre las que se había realizado dicha conjetura (i.e. 25.000 millones de euros de patrimonio aflorados que generarían una recaudación de 2.500 millones).

Por tanto, quizás la comparativa que resulte más representativa sea aquella que establezca su proporción respecto de la economía sumergida estimada para el conjunto de la economía española. Adicionalmente, cualquier

trabajo en este sentido inmediatamente debiera permitir su proyección automática sobre el PIB del país.

#### IX.6.e) DATOS PREVIOS SOBRE ECONOMÍA SUMERGIDA EN ESPAÑA

Como se ha establecido a lo largo del presente estudio, lógicamente no resulta posible disponer de datos ciertos sobre las magnitudes económicas de un escenario que precisamente se caracteriza por su opacidad o ausencia de registro oficial. De ahí que sea tradicional en la doctrina, la controversia y los trabajos sobre la metodología que debe, o al menos, puede emplearse para estimar los importes afectados por la parte de la economía de un país que atiende a las características de no oficial, irregular, o más coloquialmente “sumergida”.

Efectivamente, y de manera muy resumida, son varias las aproximaciones posibles. Según el Arrazola, de Hevia, Mauleón y Sánchez, en general, cabe hablar de métodos de estimación directos, cuando pretenden determinar la economía afectada mediante el acceso directo a recursos que lo pongan de manifiesto, bien mediante la utilización de encuestas, cuestionarios, etc. a los agentes directos, o sobre la base de las cuantías efectivamente detectadas principalmente por las autoridades, u otros agentes revisores (i.e. auditorías). (Arrazola, de Hevia, Mauleón, & Sánchez, 2001).

Según dichos autores, los métodos indirectos o enfoques de indicador parten de un alcance macroeconómico y se caracterizan por intentar alcanzar una estimación partiendo del conocimiento sobre la evolución o el comportamiento de las variables observadas que afectan a su posible funcionamiento anormal frente a su restricción constatada.

Fundamentalmente, estos métodos tienen por origen una aproximación monetaria, basada en la demanda de activos monetarios fiscalmente opacos (normalmente, activos monetarios líquidos pero de elevado valor facial). Dentro de ellos, se distingue entre los modelos transaccionales y los de demanda de

efectivo. Una segunda aproximación es la basada en los consumos de inputs de producción, como puede ser el consumo de energía, y más específicamente, de energía eléctrica. Aunque de manera muy resumida, otra aproximación, pretendería contrastar las discrepancias detectadas entre las macro magnitudes de producción global de una economía (PIB, PNB, etc.) calculada a partir de los ingresos y la calculada a partir de los gastos.

Finalmente, en la actualidad, ha cobrado mayor presencia metodologías como la denominada MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) que pretende la construcción de ecuaciones estructurales que ligen una variable latente única como sería el caso de la economía sumergida con otras variables causa y otras variables indicadores que la influyen como la presión fiscal, la regulación estatal y la renta, entre las primeras; y la tasa de participación, la demanda de dinero y la tasa de crecimiento, entre las segundas.

Pues bien, en primer lugar, cabe avisar que ninguno de los Gobiernos que ha dirigido España en los últimos años, ha intentado realizar hasta el momento un análisis en detalle sobre la economía sumergida y el fraude fiscal existente.

En los últimos años y enfocado exclusivamente en España, es el trabajo de los profesores María Arrazola, José de Hevia, Ignacio Mauleón y Raúl Sánchez de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid publicado para la FUNCAS (Fundación de las Cajas de Ahorro). En él se aborda la exploración de la economía sumergida en España a través de tres procedimientos distintos, el monetario, el de consumo de energía y el MIMIC, obteniendo resultados convergentes que situarían en España el nivel de la economía sumergida en el entorno del 21,5% del PIB.

De manera más específica, estos autores acuden a los mismos métodos para estimar la potencial pérdida de recaudación fiscal estimando una presión fiscal real (entendida como recaudación total como porcentaje del PIB), del entorno del 27% frente al 31,6% de la oficial. De manera ponderada, por tanto, la merma de recaudación fiscal se situaría en el entorno del 5,6% del PIB, según estos autores y para el período 1980-2008. (El País, 2011).



#### IX.6.f) INCIDENCIA DEL PATRIMONIO AFLORADO SOBRE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Los datos del PIB publicados muestran para el año 2011, ejercicio de devengo del gravamen derivado de la Declaración Extraordinaria, un importe agregado de 1.063.355 millones de euros para la economía española.

Sobre esos datos, la afloración de un patrimonio de 40.000 millones de euros representaría un incremento equivalente a una variación anual del PIB del 3,76% de crecimiento muy superior a las experimentadas en los últimos años. Debe tenerse presente que, de acuerdo con las primeras tablas de proyecciones del FMI para las economías avanzadas hasta el ejercicio 2017 ni siquiera en dicho año (con una variación anual del PIB real estimada del 1,7%) se habría alcanzado un importe absoluto equivalente.

De acuerdo con los datos de los autores anteriores, una estimación de la economía sumergida en el entorno del 21,5% del PIB llevaría a un importe de la economía sumergida para dicho año de aprox. 228.621 millones. Si se asume que el patrimonio aflorado ha sido de 40.000 millones para ese mismo ejercicio, supondría una reducción del entorno del 20%.

Esos mismos importes, una vez minorados de la cifra estimada de economía sumergida para dicho ejercicio 2011 llevaría a que la cifra total corregida de dicha economía sobre el total del PIB fuera del 17,7%. (Anghel y Vázquez Vega, y otros, 2010)

De acuerdo con esas tablas, una economía sumergida en España y corregida y reducida al 17,7% llevaría a situar a España entre las 10 economías europeas con menor economía sumergida, por delante de países como Suecia, Noruega o Bélgica. (Blanco Cordero, 1997)

## IX.7 PRINCIPALES CRÍTICAS AMNISTÍA FISCAL 2012

Al margen de las controversias jurídicas expuestas anteriormente, cabe señalar otras controversias que la aplicación práctica de esta medida ha conllevado. Entre otras, el hecho de que para cierta corriente doctrinal, entre las personas acogidas a la amnistía fiscal podrían encontrarse rentas provenientes de actividades delictivas.

A este respecto, el ministro Montoro ha dejado claro que la declaración especial no exime de los delitos penales o por blanqueo. “La declaración especial tributaria no supone legalizar conductas ilícitas”, ha subrayado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 23 de enero de 2013).

De este modo, Montoro ha recordado que sólo pueden declararse rentas ocultas que provengan de actividades lícitas porque la regularización no borra las responsabilidades del declarante.

Sin embargo, existe una corriente de opinión que cree que la amnistía no se ha hecho de forma transparente y no va a ser comprobable "con tanta facilidad", como adelantó esta semana en el Congreso el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro.

En concreto, el presidente de la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, Ransés Pérez Boga, ha trasladado a la Agencia Tributaria la necesidad de incluir en el plan de control de 2013 a los contribuyentes que se hayan acogido a la amnistía fiscal, dado que actualmente los inspectores tienen mucha dificultad para investigar este proceso. Pérez Boga, en declaraciones al diario digital Zoomnews recogidas por Europa Press, indicó que la amnistía fiscal no se ha hecho de forma transparente y pide a Montoro que se incluya en el plan de control de este año a los contribuyentes que se han acogido a la amnistía fiscal para corroborar que han sido declaraciones "completas" y que el contribuyente "no se haya dejado nada en el cajón", y en segundo lugar, para controlar el origen de los fondos en un porcentaje significativo de ellas. (Europapress.es, 2013)

Otra de las críticas realizadas se debe a la consideración de que aunque el tipo a pagar es del 10%, no todos han pagado (o no por todo el patrimonio que han puesto encima de la mesa). Por eso, como hemos visto, la recaudación ha alcanzado sólo el 3% del dinero aflorado. La clave de todo esto es que sólo tributaban las rentas no prescritas.

Esto es lógico y no es una cuestión que sólo se aplique en este caso. Una vez que se cumplen cuatro años de la generación de una renta, el dinero está fuera del alcance de Hacienda. Por eso, en la práctica, los asesores admiten que muchísimos de los afectados han pagado mucho menos del 3% de la cantidad total declarada. (Libremercado.com, 2013)

Como describe el periódico digital, si por ejemplo una persona puede demostrar que tenía 10 millones de euros ocultos en el año 2000. En los últimos cuatro años, ese dinero le ha generado unos rendimientos de 800.000 euros en total. Si se acoge a la amnistía fiscal, tendrá que pagar 80.000 euros, algo menos del 1% del total de la renta aflorada, que es de 10 millones. Lo que hay que tener claro es que ese dinero ya estaba fuera del control de Hacienda, porque había prescrito. No es que ahora Hacienda se lo haya perdonado, es que no podía hacer nada, excepto aprobar una norma que ignorase la prescripción y eso habría sido muy atacable desde un punto de vista legal.

Por otra parte, conviene realizar otra matización: simultáneamente, ha disminuido el importe de las declaraciones complementarias realizadas (hasta julio de 2012 las complementarias habían caído en 287 millones de euros). La explicación es bastante sencilla: tal y como se ha comentado anteriormente, cuando un contribuyente cree que la Inspección puede descubrirle rentas sin declarar, tiene la opción de presentar una declaración complementaria, pagando lo que hubiese dejado de ingresar y un recargo, que puede ser de hasta el 20%, con intereses de demora, si ha transcurrido más de un año desde que debió declarar las rentas. Como acogerse a la amnistía fiscal es mucho más barato, algunos contribuyentes que, de otra forma, hubiesen presentado declaraciones complementarias, por ejemplo, porque la Inspección ya había descubierto en otros años fraudes importantes, obviamente se han acogido a la amnistía y no

han presentado declaraciones complementarias. En consecuencia, el resultado neto para la Hacienda Pública según estos datos estará en torno a los 800 millones de euros. (Torre, 2012)

Por último, cabría realizar un análisis más profundo de las amnistías fiscales como medio para recuperar el dinero defraudado, así como de los aspectos éticos y antropológicos de dicha medida. Dada la amplitud y profundidad de estos aspectos, se deja abierta una línea de investigación posterior en la que incluir estos temas. En la misma, se incluiría un análisis sobre si la aprobación de la misma puede suponer una desmoralización de los contribuyentes honestos.

Es decir, existen corrientes de opinión que consideran que con la aprobación de la amnistía fiscal como medida anti-fraude se puede estar torpedeando la línea de flotación de la más importante: convencer a los españoles de que hay que pagar impuestos.

## IX.8 CONCLUSIONES OBTENIDAS DE LA AMNISTÍA FISCAL 2012

A lo largo de esta último epígrafe del presente proyecto de investigación se ha estudiado el procedimiento de regularización fiscal aprobado por el gobierno español en 2012. En concreto, se ha empezado presentando la situación económica que se está atravesando y la existencia de regímenes que favorecen el fraude fiscal.

A continuación se ha expuesto como, en esta situación, a nivel tanto nacional como internacional, España está intensificando las medidas para reducir dicho fraude. Entre las medidas aprobadas se enmarca el procedimiento de regularización fiscal especial objeto de análisis en el presente estudio

En concreto, en relación con este procedimiento de regularización fiscal especial, se ha presentado su regulación, su funcionamiento así como los aspectos más controvertidos en torno a ellos. En concreto, entre los mismos, cabría resaltar su regulación a través de un Real Decreto-Ley, la supuesta extralimitación de la Orden que lo desarrolla, así como su aplicación en los regímenes forales. Asimismo, se han expuesto las distintas corrientes doctrinales que se han pronunciado al respecto y cómo se ha solventado dichas controversias.

No obstante lo anterior, como consecuencia de dichos aspectos controvertidos se ha producido una gran inseguridad la cual ha desalentado la aplicación práctica de esta medida de regularización fiscal. De hecho, durante los dos primeros meses desde la entrada en vigor de la misma (4 de junio de 2012) la cifra era decepcionante: en junio y julio, Hacienda sólo había ingresado unos 51,89 millones de euros.

Sin embargo, el ministerio de Hacienda reconocía que se había constatado un importante incremento de peticiones de información sobre la medida, cuando solo quedaban cinco días para que terminara el plazo. Y, de hecho, el grueso de las declaraciones se ha concentrado en el mes de noviembre al presentarse 29.242 declaraciones, casi el 93% del total, por un importe a ingresar de 1.050 millones de euros.

Finalmente, según la cifra avanzada durante el mes de enero de 2013 por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, el Estado ha logrado ingresar casi el 48% de lo previsto inicialmente: 1.191 millones de euros.

Con independencia de todo lo anterior, conviene recordar que, como se ha expuesto anteriormente, simultáneamente ha disminuido el importe de las declaraciones complementarias realizadas. Esto es, en la medida en que este régimen supone una alternativa a la regularización fiscal tradicional vía presentación de declaraciones complementarias, los contribuyentes que se han acogido al mismo, han dejado de presentar complementarias. Por tanto, para analizar los resultados finales de esta regularización habría que tener en cuenta la disminución paralela registrada en esas declaraciones complementarias.

En cualquier caso, cabe señalar que los resultados obtenidos han discrepado sustancialmente de las previsiones manejadas por el Gobierno. En concreto, mientras que el Gobierno esperaba recaudar unos 2.500 millones de euros, la cantidad finalmente recaudada no ha llegado a los 1.200 millones (en concreto, 1.991 millones de euros según los datos provisionales publicadas hasta la fecha de realización del presente informe).

A pesar de dicha discrepancia, en la medida en que el aumento de la recaudación ha reducido el déficit público y se ha producido una inyección de rentas anteriormente ocultas en la economía, dicha operación puede ser considerada un éxito para el Gobierno.

En este sentido, según Soriano (2013), Hacienda celebra la cantidad de dinero total aflorada, aunque no haya alcanzado ni a la mitad de la recaudación inicialmente prevista.

La razón de dicha valoración se debe a que la Declaración Tributaria Especial ha aflorado un patrimonio oculto de más de 40.000 millones de euros (aunque los contribuyentes que se han acogido a este procedimiento extraordinario han pagado por este concepto sólo 1.200 millones de euros), según los datos que Cristóbal Montoro presentó el miércoles 23 de enero de 2013 en el Congreso.

Si se miran los casi 1.200 millones recaudados puede ser una cifra negativa, quizás el gran error de Cristóbal Montoro fue hablar en su momento de 2.500 millones como objetivo puesto que desde esa perspectiva el resultado ha sido muy negativo. (Soriano, 2013)

No obstante lo anterior, según sus previsiones, lo que quería el Gobierno era que aflorasen unos 25.000 millones y aplicarles un tipo del 10%. La realidad es que han salido a la luz más de 40.000 millones. Desde este punto de vista, los resultados han sido muy positivos, habiendo superado entonces las expectativas del Gobierno

La causa de esa diferencia está en que, de esta cantidad, sólo algo menos de 12.000 millones ha tributado puesto que el resto se ha debido a rentas que estaban prescritas. Por eso, la recaudación final ha estado en torno a los 1.200 millones (el 10% de esos casi 12.000 millones).

La razón por la que se ha regularizado justo al final el dinero que ya había prescrito, no se ha tratado especialmente. En concreto, esos 28.000 millones que ya han aflorado y que habían prescrito ya estaban fuera del alcance de Hacienda, pero se han blanqueado al final porque a la amnistía fiscal se le unió una modificación contra el fraude que se aprobó también hace unos meses en la Ley General Tributaria.

En base a la misma, existe una nueva obligación de informar a Hacienda, antes de abril, de todos los bienes y derechos que uno tenga en el extranjero, a los que no se aplicará ningún tipo de prescripción. Esto es, el mensaje que se ha transmitido es que si el Gobierno descubre un patrimonio oculto, por mucho que pueda acreditar que es de un período prescrito, no se le aplica la prescripción. Por tanto, el miedo a este endurecimiento de la ley tributaria es lo que ha llevado a muchos a optar por declarar esas rentas ante la Agencia Tributaria. (Soriano, 2013).

Para la Administración, el dato positivo consiste en que los 40.000 millones aflorados pagarán Impuesto de Patrimonio desde que se han declarado (salvo en Madrid, que tiene este tributo bonificado) y si generan rentas, éstas también tributarán. Esto puede suponer un aumento de las bases imponibles de cerca del 4% del PIB. De hecho, parte de este dinero ya ha pagado impuestos. Los asesores y los abogados consultados apuntan que se han presentado miles de declaraciones complementarias, sobre todo de Patrimonio, porque la Declaración Tributaria Especial sólo afectaba a IRPF y Sociedades. Incluso, puede que todo el dinero recaudado este año, entre unas cosas y otras, haya superado los 2.500 millones que Montoro anunció al comienzo del proceso.

Sin embargo, a pesar de todas las opiniones que ha habido sobre los resultados, en el Ministerio aseguran que están muy contentos con el resultado global. Para el Gobierno, la declaración tributaria especial ha sido un éxito y

supone el primer paso para la construcción de un nuevo sistema fiscal, que incluya la gran mayoría de las rentas generadas por los españoles, estén donde estén sus bienes. En general, la opinión de los asesores fiscales que han ayudado a algunos de estos contribuyentes a regularizar su situación con Hacienda y su diagnóstico es que, más allá de consideraciones éticas, la medida ha sido un éxito para el Gobierno y contribuirá a generar ingresos tributarios en éste y en los próximos ejercicios. (Soriano, 2013).

Por último, hay que resaltar que la amnistía no afecta a actividades ilegales, sino sólo a dinero oculto proveniente de fuentes legales. Otra cosa es si será posible para Hacienda discernir de dónde viene el dinero e impedir que se blanqueen fondos con un origen ilegal. En cualquier caso, Montoro ha asegurado que "quien haya cometido un delito de blanqueo o malversación seguirá siendo responsable de tales delitos". (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 23 de enero de 2013).

En cualquier caso, alrededor de toda esta cuestión la gran polémica que ha surgido está en torno a que no es justo que algunos paguen el 10% (y eso en el mejor de los casos) mientras que el resto de contribuyentes que han pagado en tiempo y forma sus impuestos, hayan tenido que pagar mucho más.





# CONCLUSIONES

En una economía pura de mercado donde hubiera ausencia total de regulación estatal, la informalidad no existiría. Sin embargo, en la medida en que se pueden trasgredir las expectativas, son necesarias ciertas normas protectoras.

Esto es, un mercado autorregulado que funcionara sin Estado o con una injerencia mínima por parte del mismo es una utopía impracticable. Según Jorge Hurtado Jordá (Círculo de Empresarios, 2010), *“... la existencia misma del mercado presupone la existencia de un Estado fuerte capaz de crear y reproducir sus condiciones de ocurrencia, un espacio de transacciones predecibles y confiables, sino que se vería privado de un árbitro ajeno a la competencia, capaz de regular su funcionamiento e interventor activo en la corrección de sus excesos y de sus consecuencias sociales o políticamente indeseables.”*

Como dicho autor establece, el hecho de que exista un Estado fuerte no debería conllevar que haya un fuerte intervencionismo y regulación puesto que a mayor normativa, mayor incentivo y ocasión de incumplimiento. No obstante, esas posibilidades se harán reales en la medida en que el Estado tenga capacidad de fiscalizarlas y hacer cumplir el ordenamiento.

El cumplimiento de estas normas por parte de los ciudadanos, no siempre es el que debería. Entre otros factores, hay que añadir, según este autor, el efecto de la cultura cívica y política que se tenga. Así en Alemania y en los países nórdicos, aun habiendo una gran regulación y cargas fiscales, la actuación de los ciudadanos al margen de la normativa reguladora (en lo que se conoce como economía sumergida) no es muy relevante puesto que tiene una fuerte reprobación social.

Sin embargo, en los ordenamientos donde el Estado es omnipresente pero impotente, como en las economías de planificación centralizada o los países del sur, la informalidad está muy arraigada, de ahí la existencia de lo que se denomina economía sumergida.

A esto cabría añadir que al Estado se le encomienda que ofrezca a los ciudadanos un régimen de bienestar social, ofreciéndoles una serie de bienes y

servicios públicos que conllevan una serie de gastos que deben ser sufragados fundamentalmente a través del régimen fiscal. El hecho de que el contribuyente evite sus obligaciones fiscales implica la existencia de fraude fiscal.

Tanto la existencia de que en el mercado funcionen sujetos en régimen de economía sumergida y de fraude fiscal supone grandes perjuicios, no sólo porque implica una pérdida de ingresos para el Estado, sino por el grave ataque a la equidad que supone para los sujetos que actúan conforme a la legalidad contribuyendo a los gastos públicos.

Dadas las graves consecuencias que tanto la economía sumergida como el fraude fiscal tienen para la economía, uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos debiera ser eliminar este tipo de situaciones.

Además, en determinados países como España, la situación es especialmente grave dados los altos niveles que se manejan.

No obstante lo anterior, es un hecho que no es fácil aplicar medidas eficaces para ello. Especialmente en los últimos años donde se ha producido la internacionalización de las operaciones y un aumento de la complejidad de las mismas llevando a crear auténticos instrumentos de ingeniería financiera para eludir la normativa y la tributación.

Aumentar la eficiencia de la Administración tributaria debería ser una de las políticas a aplicar. En concreto, que existan altas probabilidades de ser detectados los supuestos y gravemente penalizado ayudaría a reducir estas situaciones.

Sin embargo, se demuestra que estas medidas no han sido suficientes, no sólo por las complicaciones técnicas para implementarlas, sino porque estas situaciones se producen por una combinación de factores que hay que tener en cuenta de cara a intentar solventarlos.

Un dato importante a tener en cuenta por la grave influencia que tiene sobre la economía sumergida y el fraude fiscal, es la ética y moral de sus contribuyentes así como la tolerancia social hacia dichas situaciones. Estas

circunstancias no son fácilmente manejables por parte del estado, pero determinadas medidas pueden ayudar a mejorar la situación. En concreto, serían medidas deseables, entre otras, aumentar el nivel de confianza de los ciudadanos en el Gobierno evitando los casos de corrupción; transmitir una percepción de contraprestación entre los bienes y servicios públicos ofrecidos y la necesidad de sostenimiento a los mismos; así como diseñar un sistema tributario justo que distribuya equitativamente la carga fiscal, no siendo la misma percibida como excesiva.

En cualquier caso, dados los altos niveles de economía sumergida y de fraude fiscal que se manejan, muchos de los países de nuestro entorno han aprobado a lo largo de la historia medidas de “perdón fiscal” comúnmente conocidas como Amnistías fiscales.

Con las mismas, a través de mecanismos de perdón, se intenta incentivar la vuelta a la regularidad a los sujetos hasta entonces evasores. Para que estas medidas funcionen, deben ofrecer ciertas ventajas a los mismos. En concreto, las ventajas fiscales pueden venir por reducción de los tipos impositivos, eliminación de las sanciones o intereses, etc.

Esta circunstancia las convierte en injustas hacia los contribuyentes cumplidores. De ahí que sean medidas muy controvertidas y discutidas. De hecho, se considera que con las mismas se reduce la visión de culpabilidad de los sujetos infractores, incluso beneficiándolos en relación con los sujetos cumplidores, de ahí que se consideren injustas e incluso que puedan llegar a incentivar el cumplimiento dando imagen de facilidad de la vuelta a la legalidad.

Aunque la controversia puede estar justificada por facilitar a los sujetos que funcionen al margen de la ley, su reincorporación a la legalidad de forma relativamente permisiva, hay que resaltar que su intención no es permitir que los sujetos funcionen en esa situación, sino que si lo han hecho, puedan volver a la legalidad por los efectos positivos que esta situación produce para la economía.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que da lugar a la obtención de una recaudación inmediata derivada del procedimiento de amnistía que de otro modo

no se hubiera obtenido. Además, también habrá una recaudación importante futura, derivada de la reinserción de dichos fondos a la economía cumpliendo con la recaudación futura derivada de las actividades efectuadas con los mismos.

Se pretende por tanto, un régimen fiscal más eficiente, rápido, flexible y menos beligerante, poniendo los beneficios de resultados por encima de la literalidad de la norma de tal manera que tanto el sujeto infractor como toda la comunidad se beneficien de su reincorporación al sistema.

Con independencia de las opiniones que se establezcan sobre dichas medidas, en caso de aplicación, lo que en todo caso deben intentar garantizar su efectividad. Para ello, es fundamental que vayan acompañadas de medidas de endurecimiento hacia los evasores que no se hayan acogido a la misma y siempre anunciándose como únicas (puesto que la expectativa de futuras amnistías produciría el efecto contrario).

Esto es, para evitar que el problema se agrave, es importante evitar que los contribuyentes comiencen a pensar que habrá más amnistías fiscales, puesto que con estas figuras se les está “motivando” a defraudar a Hacienda dado que a través de las mismas luego se pagan menos impuestos al blanquear su dinero. Por eso, siempre que se produce un proceso de regularización, el Gobierno tiene que intentar convencer a sus contribuyentes de que será la última vez.

Hay pocos estudios sobre este tipo de medidas a pesar de haber sido utilizadas reiteradamente por la mayoría de los países. Además, dadas las singularidades de cada una de ellas así como la heterogeneidad de las situaciones de partida donde se habían aplicado, las conclusiones derivadas del análisis de las mismas no son fácilmente extrapolables de unas a otras.

Para evaluar los resultados, no sólo habrá que tener en cuenta la recaudación directa derivada de la misma, sino los efectos de introducir las rentas ocultas en la economía en un futuro.

Tal y como dice Hasseldine J. (1995), se podría establecer, por tanto, que los parámetros a considerar en la decisión de una amnistía fiscal serían:

*1. Antes de decidir si ofrecer una medida de Amnistía Fiscal:*

- Niveles de activos declarados voluntariamente
- Actitud de sujetos pasivos de pagar impuestos y de acogerse a amnistías
- Severidad de las penalizaciones actuales y cual es la política en caso de descubrimientos voluntarios
- Percepción de los sujetos pasivos de la posibilidad de ser descubiertos
- Resultados obtenidos en anteriores procedimientos de amnistías fiscales en esa jurisdicción
- Recaudación esperada en el proceso de amnistía planificado
- Autorización legislativa requerida para aprobarla
- Existencia de procedimiento alternativo que incentive al cumplimiento sin necesidad de amnistía.

*2. Para el diseño de la Amnistía fiscal*

- Impuestos incluidos en el procedimiento de amnistía
- Sujetos que se pueden acoger (si se pueden acoger una vez descubiertos por la Administración tributaria)
- Período de la amnistía: hasta cuándo va a durar
- Campaña publicitaria que se va a dar a la medida para incentivar a evasores a acogerse a la misma. Se va a aclarar que es la única oportunidad

- Aspectos formales como formularios a cumplimentar, etc.

### *3. Una vez que la Amnistía fiscal ha finalizado*

- Computar ingresos brutos y netos derivados del procedimiento de amnistía fiscal
- Diseñar una base de datos de participantes en la misma. Examinar características de los mismos y elaborar criterios de tendencias y características comunes. Usar dicha información para futuras actividades inspectoras
- Nivel de declaraciones voluntarias
- Comparar resultados con estimaciones y experiencias de amnistías anteriores.

En conclusión, con independencia de que efectivamente este tipo de figuras puedan ser objeto de cierta controversia, hay que tener en cuenta la tendencia en los últimos años a regímenes menos beligerantes contra los contribuyentes y de mayor consenso entre las partes, entre otras cosas, por los efectos positivos que producen para la economía y para todos.





# BIBLIOGRAFÍA

- Allingham, M., & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1, 323-338.
- Alm, J. (1998). Tax Policy Analysis: The Introduction of A Russian Tax Amnesty. *International Studies Program Working Paper* .
- Alm, J., & Beck, W. (1993). Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis. *National Tax Journal*, 46, 53-60.
- Alm, J., & Beck, W. (1990). Tax Amnesties and Tax Revenues. *Public Finance Quarterly*, Vol. 18, 433-453.
- Alm, J., & Beck, W. (1991). Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties. *Southern Economic Journal*, 57, 1043-1053.
- Altayo Advocats i Economistes Associats S.L.P. (2012). *Amnistía fiscal. La regularización tributaria especial*. Barcelona.
- Andreoni, J. (1991). The Desirability of a Permanent Tax Amnesty. *Journal of Public Economics*, Vol. 45, 143-159.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax Compliance. *Journal of Public Economics*, 45, 818-860.
- Anghel y Vázquez Vega, Argandoña Rámiz, Fernández Díaz, Hurtado Jordá, Labeaga Azcona, Lizcano Álvarez, y otros. (2010). *Implicaciones de la economía sumergida en España. XXVI edición del Libro marrón*. Circulo de Empresarios.
- Arrazola, M., de Hevia, J., Mauleón, I., & Sánchez, R. (2001). *La economía sumergida en España*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro.

- Arrazola, María; de Hevia , José; Mauleón, Ignacio; Sánchez, Raúl. (2011). *Dos ensayos de actualidad sobre la economía sumergida en España. La economía sumergida en España*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Asociación Española de Asesores Fiscales. (2012). *Declaración Tributaria Especial Propuesta para la mejora de la seguridad jurídica de los contribuyentes*.
- Asociación Española de Asesores Fiscales. (2012). *Declaración Tributaria Especial: Propuesta para la mejora de la seguridad jurídica de los contribuyentes*.
- BBVA. (2012). *Nuevo mecanismo de regularización tributaria en España: la Declaración Tributaria Especial*.
- Blanco Cordero, I. (1997). *El delito de blanqueo de capitales*. Aranzadi.
- Cagan , P. (1958). The demand for currency relative to the total money supply. *Journal of Political Economy* 66 , 303-28.
- Carbajo Vasco, D., & Peragón Lorenzo, L. (2012). La política de reducción del déficit público y el presupuesto de beneficios fiscales. *Cuadernos de Información Económica* 227. *Economía Española* , 31-40.
- Cazorla Prieto, L. (2012). *La llamada "Amnistía Fiscal"*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Círculo de Empresarios . (2010). *Implicaciones de la economía sumergida en España. XXVI Edición del Libro Marrón*. Madrid.

- Comisión Europea. (2004). *Report from the Comission to the Council and the European Parliament on the use of adminsitrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud*. Bruselas.
- Cowel, F. (1995). *Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión*. Madrid: Alianza.
- Cowell, F. (1996). *Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión*. Madrid: Alianza Editorial.
- Das-Gupta, A., & Mookherjee, D. (1995). Tax Amnesties in India: An Empirical Evaluation. *IED Discussion Paper Series, 53, Boston: Boston University* .
- de la Torre, F. (s.f.). Los Inspectores ante la amnistía fiscal (I). Recaudación. *Hay Derecho*.
- Díaz, C., & Romero, D. (1993). *Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986-1991*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Documento de trabajo 5/93.
- Diaz, C., de la Fuente, A., & Herrera, C. (1990). *Evaluación del fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Documento de Trabajo 14/90.
- Dirección General de Tributos. (2012). *Informe sobre diversas cuestiones relativas al rpedimiento de regularización derivado de la presentación de la declaración tributaria especial*.
- Dubin, J., Graetz, M., & Wilde, J. (1992). State Income Tax Amnesties: Causes. *The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107* , 1057-1070.
- El País. (1 de Junio de 2011). Funcas afirma que la economía sumergida en España asciende al 24% del PIB. *El País Economía* .

- elEconomista.es. (3 de abril de 2012). El Gobierno cree que el volumen de activos ocultos puede ser "muy importante". *El Economista.es* .
- Europapress.es. (25 de enero de 2013). "Inspectores de Hacienda piden incluir en el plan de control a quienes se han acogido a la amnistía".
- Falcón y Tella, R. (2012). De nuevo sobre la "declaración especial" prevista en el Real Decreto-Ley 12/2012. *Quincena fiscal* , 13-15.
- Feige, E. (1990). Defining and estimating the underground and informal economy: the new institucional economics approach. *World Development* 18 (7) , 989-1002.
- Feige, E. L. (1979). How big is the irregular economy? *Challenge* .
- Ferre, M. (2012). Rueda de prensa en Congreso Diputados para presentar Presupuestos 2012. *Europapress* .
- Fisher, R., Goddeeris, J., & Young, J. (1989). Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax. *National Tax Journal*, Vol. 42 , 15-27.
- Franzoni, L. (1996). Punishment and Grace: On the Economics of Tax Amnesties: Causes. *Public Finance*, 51 , 353-68.
- Gil Cruz, E. (2009). Las actas con acuerdo en el procedimiento inspector tributario. Editorial Thomson & Reuters.
- Gil Soriano, A. (2012). ¿Amnistía Fiscal como medida de lucha contra el fraude. *El Cronista nº 30* .
- Gómez de Enterría, P., Melis, F., & Romero, D. (1998). *Evaluación del cumplimiento en el IVA: Revisión de las estimaciones años 1990 a*

1994. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo nº 18/98.
- Graetz, M., & Wilde, L. (1993). The Decision by Strategic Nonfilers to Participate in Income Tax Amnesties. *International Review of Law and Economics*, 13 , 271-283.
  - Gutmann, P. (1977). The subterranean economy. *Financial Analyst Journal* 33 , 24-27.
  - Gutmann, P. (1977). The subterranean Economy. *Financial Analysts Journal* , 24-27.
  - Hasseldine, J. (1995). The Use of Tax Amnesties in Tax Reform. *Fiscal Publications* 105 , 105-18.
  - Jensen , J., & Wöhlbier, F. (2012). Improving tax governance in EU Members States: Criteria for successful policies. *Occasional Papers* 114/August 2012 .
  - Kaufmann, D., & Kaliberda, A. (1996). Integrating the Unofficial Economy into de Dynamics of Ppost Socialist Economies. En B. Kamisnki, *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia* (págs. 81-120). Londres: M.E. Sharpe.
  - Keen, M. (2007). VAT Attacks! *International Tax and Public Finance* nº 14 , 365-381.
  - Leonard, H., & Zeckhauser, R. (1987). Amnesty, Enforcement, and Tax Policy. En e. Lawrence H. Summers, *Tax Policy and the Economy, Volume 1* (págs. 55-86). Cambridge: MIT Press.
  - Lerman, A. (1986). Tax Amnesty: The Federal Perspective. *National Tax Journal* 39 , 325-332.

- López Laborda, J., & Rodrigo Sauco, F. (2003). Amnesties and income tax compliance: the case of Spain. *Fiscal Studies*, vol 24, nº 1 , 73-96.
- López Laborda, J., & Rodrigo Sauco, F. (2002). El análisis económico de las amnistías fiscales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora? *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 163 , 121-153.
- López Laborda, J., & Rodrigo Sauco, F. (2001). *Incidencia de la amnistía fiscal de 1991 en el cumplimiento a largo plazo en el IRPF*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).
- Martín Fernández, J., Blanco Cordero, I., Monedero Arandilla, J. L., & Salido Gusi, J. (2012). *La amnistía fiscal*. Valencia: Tirant Lo blanch.
- Martín-Abril Calvo, D. (2012). Ponencia sobre Procedimiento Extraordinario de regularización. Aranzadi.
- Martínez Lago, M. (1992). Valoración de las medidas de amnistia fiscal de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Anuario jurídico Económico Escorialense* , 227-252.
- Mikesel, J. (1986). Amnesties for State Tax Evaders: The Nature of and Response to Recent Programs. *National Tax Journal*, 39 , 507-525.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (23 de enero de 2013). *Comparecencia del ministro en el Congreso*.
- Moyano Jurado, C. M. (2010). Fraude en el mercado laboral. En C. d. Empresarios, *Implicaciones de la economía sumergida en España*.XXVI Edición del Libro Marrón (págs. 173-194). España.



- Murphy, R. (2012). *Closing the European Tax Gap*. Londres.
- Navarro Sanchís, F. (2012). Acerca de la llamada amnistía fiscal (I). *Iruis 3*.
- Olivella, P. (1992). Las Amnistías Fiscales: descripción y análisis económico. *Papeles de Trabajo, 5, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales*.
- Olivella, P. (1992). *Las Amnistías Fiscales: Descripción y Análisis Económico*. Barcelona: Institut d'Anàlisi Econòmica, CSIC.
- Olmeda, M., & Roig, J. (1993). Tax Amnesty and Tax Offence: The Degree of Effectiveness, Profitability and Equity in the Spanish Democracy (1978-1992). *International Institute of Public Finance, 49th Congress*. Berlin.
- Parle, W., & Hirlinger, M. (1986). Evaluating the Use of Tax Amnesty By State Governments. *Public Administration Review, 46*, 246-255.
- Peláez Martos, J. (2010). "El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo". Para Volumen: *Implicaciones de la economía sumergida en España, XXVI Edición del Libro Marrón*. Círculo de Empresarios.
- Pérez Royo, F. (2012). Más que una amnistía. *Revista Española de Derecho Financiero número 154*, 12.
- Prieto Jano, M. (1994). Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias: Las Amnistías Fiscales. *Análisis de Estudios Económicos y Empresariales, nº 9* 219-239.
- Pulido Alba, F. J. (2014). *El fraude fiscal en España. Una estimación con datos de contabilidad nacional*. Salamanca.

- Reckon LLP. (2009). *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. Reino Unido: DG Taxation and Customs Union.
- Ross, B. (1986). Federal Tax Amnesty: Reflecting on the States Experiences. *Tax Lawyer* 40 , 145-184.
- RTVE.es/agencias. (3 de diciembre de 2012). El Gobierno recauda 1.191 millones de euros por la amnistía fiscal, la mitad de lo previsto. *RTVE.es/agencias* .
- Ruesga, S., & Carbajo, D. (2013). *El "tax gap" en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción*. Madrid.
- Schneider, F. (2011). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012:.. *ShadEcEurope31\_december2011.doc* .
- Schneider, F., & Bajada , C. (2003). *The Size and Development of the Shadow Economies in*.
- Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. (24 de mayo de 2012). *Declaración Tributaria Especial y Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo*.
- Slemrod, J., & Yitzhaki, S. (2002). Tax Avoidance, Evasion and Administration. En A. Auerbach, & M. Feldstein, *Handbook of Public Economics, vol 3* (págs. 1423-1470). Amsterdam: North Holland.
- Soriano. (26 de enero de 2013). Claves de la amnistía fiscal. *Libremercado.com* .
- Tanzi, V. (1983). The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980. *IMF Staff Papers* 30 , 283-305.

- Tanzi, V. (1980). The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications. *Banca Nazionale del Lavoro* 135 , 427-453.
- Torre, F. d. (12 de enero de 2012). *¿Hay Derecho? El blog sobre la actualidad jurídica y política*. Obtenido de <http://hayderecho.com/2013/01/22/los-inspectores-ante-la-amnistia-fiscal-i-recaudacion/>
- Yitzaki, S. (1974). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of public economics* 3 , 201-202.
- Yoingco, A. (1987). Experience with Tax Amnesty Legislation: Philippines. *Bulletin for international Fiscal Documentation*, 41 , 172-180.
- Zornoba, J. J. (1989). Notas sobre la posibilidad, conveniencia y forma de eventuales medidas de regularización tributaria. *Instituto de Estudio Fiscales, Papeles de Trabajo*, 13.