

## **LUCHA EFICAZ CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA. PRIORIDAD Y NECESIDAD URGENTE.**

Las graves dificultades económicas que atraviesa nuestro país en el contexto de la crisis económica y financiera mundial, han puesto claramente de manifiesto un abrupto descenso de los ingresos tributarios que, tan solo en parte, se justifican por el descenso de la actividad económica, poniendo al descubierto la fragilidad de nuestra política fiscal. Ello ha obligado al Gobierno a plantearse una controvertida subida de impuestos para contener el creciente déficit público, que rondará a fin de este año el 10% del PIB y que amenaza con mantenerse en niveles elevados en los próximos años, lo que implica un recorte importante en la financiación de las administraciones públicas y la cobertura de los servicios sociales, poniendo en riesgo nuestro estado del bienestar. Esta desafortunada circunstancia presenta, sin embargo, una oportunidad excepcional para afrontar, en positivo, cambios consistentes que permitan a nuestra Administración Tributaria y Financiera mejorar de forma relevante sus resultados económicos en cantidad y calidad. Nuestra clase política deberá afrontar el reto de tomar decisiones trascendentes en estos momentos de dificultad y apostar valientemente por un modelo fiscal que garantice un desarrollo social y económico sostenible.

La veloz dinámica de los acontecimientos está afectando a la economía y a las condiciones de trabajo de forma imprevista e impredecible en su devenir futuro. Sostenemos que la lucha contra el fraude y la economía sumergida es una prioridad y una necesidad vital urgente e inaplazable. Lo que hasta ayer constituía un problema esencial de justicia tributaria en el reparto de las cargas públicas hoy se ha convertido en un presupuesto necesario para asegurar la supervivencia económica de nuestro modelo social.

Los instrumentos idóneos para implementar cambios en la política fiscal que puedan revertir nuestra hoy maltrecha economía son, de un lado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el próximo año y, de otro, la futura Ley de Economía Sostenible, cuyas principales directrices deberían tender a la sostenibilidad económica y social del Estado. Nuestro proyecto social será sostenible económicamente porque se haga posible prever con anticipación la seguridad de su financiación, y será sostenible socialmente porque se consiga alcanzar una mayor equidad y justicia social en el reparto de las cargas; ambos objetivos solo serán realizables con una política fiscal que reduzca al máximo el elevado nivel de fraude y economía sumergida existente. El adjetivo sostenible alude a la necesidad de un sistema fiscal sólido basado en ingresos tributarios ciertos o al menos en un alto grado de previsión y certidumbre, algo que en la crisis actual se ha

revelado frágil e impredecible, debido al espectacular descenso de ingresos tributarios en los años 2008 y 2009. Será posible hacer realidad proyectos que hoy parecen utópicos si trabajamos con esfuerzo y discreción en la buena dirección, con sentido de la oportunidad y altura de miras, articulando cambios profundos en la gestión del fraude fiscal y la economía sumergida.

## **¿POR QUÉ DEFENDEMOS QUE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA ES UNA PRIORIDAD Y UNA NECESIDAD URGENTE?**

- El fraude fiscal y la economía sumergida reducen de forma decisiva los recursos de nuestro sistema financiero.
- Limitan la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, la cobertura de las necesidades sociales y comprometen el futuro desarrollo económico y social del país.
- Producen desigualdad en las aportaciones de los distintos colectivos de contribuyentes, rompiendo los principios de justicia, igualdad y progresividad del sistema, fomentando la desvinculación de los contribuyentes con sus deberes fiscales y generando agravios y desvertebración social.

Pero, ¿qué podemos hacer para abordar el fraude fiscal y la economía sumergida en España? Para saberlo es imprescindible ser conscientes de la magnitud y extensión del fenómeno, aproximándonos para comprenderlo mejor a través de los principales vectores que convergen en su existencia y que aportan mayor variedad y riqueza de matices. Para ello analizaremos las siguientes cuestiones:

- I. los datos de la economía sumergida y la evolución de los ingresos tributarios de los últimos ejercicios.
- II. El análisis de las percepciones de los ciudadanos y los comportamientos del tejido empresarial frente a los impuestos.
- III. Los métodos de gestión y los resultados de las instituciones encargadas de la lucha contra el fraude.
- IV. La instauración del fraude en el tejido económico.
- V. Limitaciones organizativas y de personal en la AEAT.

### **1) LA MAGNITUD DEL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA.**

Hasta 10 diferentes estudios y evaluaciones de instituciones nacionales e internacionales sitúan el fraude fiscal y la economía sumergida en España entre el 23% y 25% del PIB, mientras que, entre los 15 primeros países de la UE, esta cifra oscila entre el 10 y el 12%. Esto significa que cada año una cuarta parte de la riqueza generada (PIB) no paga los tributos que le corresponden, dejando de ingresar 90.000 millones de euros en las arcas del Estado.

Con tan solo reducir en 10 puntos el nivel de economía sumergida para equipararnos con la U.E. podríamos conseguir una recaudación suplementaria de 38.000 millones de

euros, 25.000 de los cuales corresponden a impuestos. No tendríamos necesidad de recurrir en el futuro a subidas de impuestos si logramos este objetivo.

## **La evolución de los Ingresos Tributarios del bienio 2008-2009<sup>1</sup>.**

### **Año 2008**

En el año 2008 se ingresaron 173.453 millones de €, lo que supuso un descenso del 13,5% (27.223 millones de €) en relación con los ingresos tributarios recaudados por la AEAT en el año anterior 2007<sup>2</sup> (200.676 millones de €). No obstante, el PIB aún creció en 2008 en tasas positivas hasta alcanzar los 1.095.163 millones de €, siendo un 4,2% superior en términos nominales al PIB de 2007 (1.050.595 millones de €). Por esta razón la previsión de inicial ingresos en los PGE de 2008 fue de 205.635 millones, superior a los ingresos reales de 2007.

Hemos analizado en un estudio reciente, a través de un indicador estadístico, la estrecha correlación existente entre la actividad económica, en términos de PIB, y la presión fiscal de los años 2003 a 2008, para deducir de ello los potenciales ingresos fiscales de esos años. El modelo estadístico predice unos ingresos fiscales casi idénticos a los obtenidos realmente en dichos años, excepto en 2008, año en que se estima una recaudación superior a la del año 2007 en 29.008 millones de euros, una vez descontada la influencia de los impactos normativos y las mayores solicitudes de aplazamiento (20.740 millones de euros). En total, sumados ambos efectos, se perdieron en el año 2008 un total de 56.231 millones (27.223+29.008), cuyo destino previsible ha podido ser la economía sumergida, porque algunos contribuyentes habrían tomado la decisión de ocultar una parte de sus ingresos ante la evidencia de la crisis económica.

### **Año 2009**

Estimamos que en el año 2009 se reducirá la recaudación final de ingresos tributarios en más de 36.000 millones de €, respecto a la real de 2008. La recaudación oficial hasta Agosto de este año -89.971 millones de €- es un 20% inferior en 24.237 millones a Agosto del año 2008 -114.208 millones de €. De proseguir este ritmo de deterioro en los meses siguientes se puede alcanzar a final del año una cifra de ingresos de 137.000 millones de €, lo que supondría quedar, en términos nominales, por debajo de la cifra de ingresos tributarios del año 2004 (140.854 millones de €). No es arriesgado suponer que también en 2009 la menor recaudación es debida en gran parte a la economía sumergida.

De nuevo, en este año, se produce una desviación de 40.406 millones de € entre la previsión inicial de los PGE para 2009 -192.282- Millones de €, con el avance de liquidación para 2009 que Hacienda acaba de adelantar en los PGE- de 2010, -151.876- millones de €.

## **Conclusiones.**

---

<sup>1</sup> Las cifras corresponden a las estadísticas oficiales que publica Hacienda y recogen la recaudación neta de ingresos tributarios realizados por los contribuyentes mediante autoliquidación y corresponde a la cifra total antes de su distribución entre Estado y Administraciones territoriales.

<sup>2</sup> Ingresos 2007-Ingresos 2008: 200.676-173.453= 27.223

Acumulando la bajada potencial de recaudación del año 2009 con la analizada para el año 2008, llegamos a una pérdida potencial de ingresos de 92.231 millones de € (56.231+36.000) tan solo en estos dos años. Este desplome de ingresos no resulta explicable tan solo con la bajada prevista del PIB en un 3,6% en el año 2009 ya que en 2008 el incremento del PIB fue positivo en un 4,2% en términos nominales.

Las previsiones iniciales de ingresos del propio Ministerio de Economía y Hacienda también están muy lejos de la recaudación real. Así en 2008 la diferencia entre lo previsto y lo realizado asciende a 32.182 millones (205.635-173.453) y en 2009 a 40.406 millones de € (192.282-151.876) por diferencia con el avance de liquidación. Ambas desviaciones totalizan en ambos años 72.588 millones de €.

Existe en ambos ejercicios un abrupto descenso de ingresos fuera de control, tanto si se comparan con la previsión oficial como con lo recaudado el año anterior, o si se hace una estimación estadística. Nuestra conclusión es que este fuerte desplome de ingresos tributarios se debe en buena parte al aumento incontrolado del fraude y la economía sumergida, debido al insuficiente y distante control que la AEAT hace sobre los contribuyentes.

## **2) EL ANALISIS DE LAS PERCEPCIONES DE CIUDADANOS Y EMPRESARIOS FRENTE A LOS IMPUESTOS.**

Las conclusiones del estudio “Opiniones y actitudes de los Españoles”, realizado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda y realizado en 2006 y 2007 y 2008 nos acercan a su entendimiento.

- En 2008 un 67% de los ciudadanos opinan que el fraude fiscal ha aumentado, el pico más alto de la serie desde el año 1995, mientras en los años 2006 y 2007 este porcentaje era del 58% y 51%.
- En 2008 solo un 59% de los ciudadanos opina que el cumplimiento de obligaciones fiscales ha mejorado. Este porcentaje es superior al 50% de los años 2006 y 2007. Sin embargo, esta percepción ha ido de más a menos desde el inicio de la serie en 1995 con el 70%.
- Crece la justificación del fraude entre los ciudadanos. En 2007 un 49% justifica la conducta defraudadora, frente al 39% que lo justificaba en 2006, cuando varios años antes alcanzaba niveles más bajos, un 33% en 1995, un 28% en 1.998 y un 30% en 2001 y 2002. Esta justificación tiende a basarse en un argumento auto-exculpatorio. Para una mayoría de ellos son las circunstancias las que obligan a defraudar para salir adelante (para el 28 por 100), antes que en un argumento estructural: lo normal es evadir los impuestos (para el 5 por 100).

### **Los colectivos que más defraudan habitualmente en 2008.**

- I. Los empresarios. Un 45% justifica con distintos argumentos las conductas defraudadoras.
- II. Los profesionales liberales -18%-
- III. Los autónomos -11%-,
- IV. Los asalariados, -2%-

El conjunto de empresarios preguntado hace autocrítica confirmando que en el 40% de los casos es su propio colectivo el que más defrauda. También hay que señalar el consenso de todos los colectivos preguntados al atribuir la mayor honestidad fiscal a los asalariados.

### **Las principales causas del fraude fiscal en 2008 según los ciudadanos.**

- I. Los que más defraudan están impunes, 23%
- II. Por falta de honradez y conciencia cívica, 21%
- III. Los actuales impuestos son excesivos, 19%
- IV. No es eficaz la lucha contra el fraude, 16%
- V. A veces es necesario trampear para salir adelante, 10%
- VI. Los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga, 11%.

### **Las claves del fraude que se deducen de las respuestas de los ciudadanos**

Lo cierto es que de estos datos se deducen muchas “claves” sobre la conducta de los españoles en relación con los impuestos. De aquí podemos sacar importantes conclusiones:

- I. Los ciudadanos opinan que en España existe un elevado nivel de fraude fiscal que, además, ha evolucionado de forma creciente en los últimos años.
- II. El fraude fiscal tiene una mayor presencia en determinados colectivos de contribuyentes, especialmente en las actividades empresariales.
- III. Los ciudadanos manifiestan su desconfianza en los mecanismos correctores del fraude, por la impunidad de los defraudadores y la ineficacia de la lucha contra el fraude.
- IV. Se ha instalado a lo largo del tiempo un bajo nivel de conciencia fiscal en un importante sector de la población contribuyente, que aflora con más fuerza en

momentos de dificultad económica y que tiene que ver con la percepción de un distante o inexistente control fiscal.

Parece claro que, tanto la desconfianza en la eficacia de la lucha contra el fraude, como la existencia de una baja conciencia fiscal tienen que ver, directa o indirectamente, con el funcionamiento de la administración tributaria y las instituciones del Estado, en el primer caso por la percepción de falta de eficacia en las actuaciones de control del fraude que permite la impunidad de los que más defraudan; en el segundo caso porque los controles no alcanzan más que a un número limitado de contribuyentes que están bien controlados. Esto hace necesario tener un control generalizado de las bases reales de contribuyentes y solo puede hacerse mediante una mayor gestión e investigación tributaria del tejido económico, unido a la consecución de una mayor cultura fiscal en la ciudadanía, de la cual son responsables las instituciones del Estado correspondientes.

La última cuestión relevante es la apreciación subjetiva de altos impuestos sin relación directa con los servicios recibidos, lo que puede revelar una insuficiente comunicación didáctica de las Administraciones Públicas con los ciudadanos sobre el destino de los fondos públicos.

### **Las propuestas de los ciudadanos sobre medidas fiscales a adoptar ante la actual crisis económica.**

Los ciudadanos son interrogados en 2008 por las medidas de ahorro que debería tomar el Gobierno en esta situación de crisis económica. Las opiniones de los ciudadanos son bastante claras, existe aún margen de maniobra antes de pensar en subir los impuestos y reducir la oferta pública de servicios y prestaciones. Así se pronuncia un 83% de los ciudadanos: ***“Una agresiva campaña contra el fraude fiscal permitiría allegar los recursos suficientes para mantener la calidad de los servicios y prestaciones sin modificar la presión fiscal actualmente existente”***.

### **3) LOS METODOS DE GESTIÓN Y LOS RESULTADOS DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**

La AEAT establece objetivos de liquidación de deudas sin suficiente depuración, primando el número y el importe sobre la calidad. La obsesión de la organización por obtener unos objetivos de liquidación cada vez mayores se traduce en fórmulas de gestión que van en detrimento de la calidad y eficacia de las actuaciones. La AEAT enfoca su actividad en dos principales direcciones:

- I. La emisión masiva de liquidaciones por gestión tributaria, mediante cruces informáticos sin suficiente depuración (las llamadas paralelas). Se sacraliza el uso del sistema informático porque resulta rápido y económico y permite dar la apariencia de que se realiza una amplia gestión, pese a que sus destinatarios son siempre los contribuyentes controlados en las bases de datos.
- II. Liquidación de actas de inspección por objetivos primando el número y el importe sobre la calidad, lo que propicia las llamadas inspecciones basura que no consiguen por lo general la conformidad de los contribuyentes inspeccionados. Ambas estrategias son generadoras de muchos litigios que

alargan los procedimientos y generan enorme volumen de tramitación administrativa, frustrando finalmente el cobro de muchas deudas.

- Elevada litigiosidad tributaria con negativos resultados económicos. Los fallos de los Tribunales Económico-Administrativos (TEAR) a favor de los contribuyentes ascienden a un 38% de las reclamaciones contra actos de liquidación de la AEAT con plazos medios superiores a un año, como así se deduce de la Memoria de los TEAR de los años 2003-2006. Ello implica una gran inmovilización de recursos económicos. Tan solo en el Tribunal Supremo existen litigios pendientes de resolución por 6.000 millones de €, que servirían para financiar tres veces el presupuesto del Ministerio de Justicia y dos veces el de el Ministerio de educación. En la AEAT esto resulta aún más grave: las deudas anuladas por tribunales económico-administrativos y judiciales- y finalizadas por insolvencia y prescripción ascienden en 2006 y 2007 a 8.237 y 7.309 millones de €, con la gran diferencia de que estos importes se pierden definitivamente. Aunque lo más grave es que estas bajas de liquidaciones están previstas como objetivos de la AEAT a conseguir. Cualquiera de estos importes es superior a la recaudación de los PGE prevista para 2010 por incremento de impuestos (6.000 millones de €).

#### **4) LA INSTAURACIÓN DEL FRAUDE EN EL TEJIDO ECONÓMICO.**

- Fraude en el IRPF de pequeños empresarios y profesionales en los sistemas de estimación directa y módulos.
  - I. Graves diferencias entre los rendimientos de trabajadores y empresarios que declaran sus actividades económicas en IRPF. Un colectivo de 1.550.000 empresarios y profesionales en estimación directa declaran 7.400 euros de rendimientos menos que la media de asalariados. ¿Quién puede creerse estas cifras? Los empresarios cobran menos de media que sus propios asalariados y entre los profesionales existen médicos, arquitectos, abogados y otras profesiones de prestigio con altas retribuciones. Otros 1.740.000 empresarios en módulos declaran 9.000 euros menos que la media de asalariados. Además, el sistema de módulos es terreno abonado para la emisión de facturas falsas y fraude social (becas y ayudas públicas). Muchos de los contribuyentes en módulos siguen declarando lo mismo que cuando se inicio el sistema en 1992, dado que los importes a pagar no han cambiado.
- Un importante vacío en la comprobación de empresas. El control de 30.000 (43.457 en 2008) grandes empresas, que facturan más de 6,01 millones de €, está encomendado a tan sólo 95 funcionarios. Esta es una de las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas, de 17 de Julio de 2008, que fiscaliza la actuación de las unidades de gestión de grandes empresas de la AEAT para los años 2004 y 2005. En otras 57.700 empresas que facturan hasta 5,7 millones de euros, los Técnicos de Hacienda, pese a poder realizar algunas actuaciones, no están habilitados legalmente para ultimar las actuaciones de comprobación.

Todo esto son situaciones que la AEAT conoce perfectamente y consiente. Se generaliza, por un lado, que los empresarios y profesionales no declaren por lo que realmente ganan quebrando el principio de justicia y progresividad en el reparto de las cargas tributarias que prescribe el artículo 31 de la Constitución. Por otra parte, un gran

número de empresas no pueden recibir inspecciones nunca y algunas, incluso siendo grandes empresas, reciben una inspección muy "light". Ante la escasez de medios personales y el deficiente reparto de competencias, a comprobación de impuestos se ha orientado hacia el control preferente del 20% de mayores empresas del país, que ingresan el 70% de la recaudación total. Esta mentalidad Paretiana en la lucha contra el fraude está suponiendo abandonar, en la práctica, el control sobre cientos de miles de contribuyentes y empresas, a quienes se envía un mensaje subliminal de falta de vigilancia. En estas condiciones, la investigación de las grandes tramas de fraude y los crecientes fenómenos de ingeniería fiscal resultan inabordables, condenándonos a ver escándalos fiscales en los titulares de prensa cada poco tiempo, por mucho que se anuncien por la AEAT, a bombo y platillo, pírricos éxitos en un intento desesperado de justificación. Por este camino se estrecha, cada día más, el campo de actuación de la AEAT. Este déficit de control del fraude ha ido calando progresivamente en los contribuyentes, confirmando la impunidad de los defraudadores y la baja conciencia fiscal de la que nos hablan las encuestas.

## **5) LOS RESULTADOS ECONOMICOS DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DEL FRAUDE.**

### **➤ Resultados de las actuaciones directas de control del fraude.**

La AEAT trata de conseguir la regularización de la situación tributaria de los contribuyentes exigiendo el pago de las obligaciones fiscales incumplidas mediante la práctica de nuevas liquidaciones (el lenguaje popular las define como deudas). Las deudas canceladas son aquellas cuya gestión ha finalizado, aunque este final se produzca por diferentes causas, entre ellas, la más normal y deseable, su ingreso efectivo por los contribuyentes deudores. Sin embargo, existen otras formas de terminar los procedimientos tributarios sin el ingreso efectivo de las deudas, tales como la anulación de las liquidaciones tributarias por los órganos administrativos y judiciales que dan la razón a los contribuyentes que las impugnan y, en mayor medida, por la imposibilidad de cobrar las deudas por insolvencia de sus titulares junto a la prescripción y otros motivos.

- I. Los ingresos por liquidaciones de control del fraude en 2006 Y 2007 (4.183 y 4.715 millones de €), apenas alcanzaron el 13% del importe total de las liquidaciones en gestión de cobro de cada ejercicio.
- II. Las deudas canceladas por insolvencia y prescripción administrativa y anulación por tribunales económico-administrativos y judiciales- en 2006 y 2007 (8.237 y 7.309 millones de €) suponen el 24% y el 20% del importe total de las liquidaciones en gestión de cobro de cada ejercicio, casi el doble que los ingresos.
- III. Tras las gestiones anteriores, queda un enorme volumen de deudas pendientes de cobro, que ha crecido sin interrupción en los últimos años. De 21.261 millones de € en 2004, ha subido a 22.253 en 2005, a 23.986 en 2006, 26.652 en 2007 y a 30.425 de € en 2008 (un 14% solo en este último año). Esto supone que las deudas pendientes de cobro constituyen alrededor de dos tercios del total de deudas en gestión de cobro de cada ejercicio.

Haciendo el ejercicio de transponer estos resultados al ámbito de la empresa privada, veríamos que cualquier entidad que consiguiera ingresos por menos del 13% del total

facturado, obtuviera pérdidas del 20% por productos defectuosos (anulaciones e insolvencias) y le restaran por cobrar a final de cada año dos tercios (67%) del total facturado a sus clientes (deudas pendientes de cobro), se encontraría en una situación de quiebra técnica. Esto nos lleva a hacernos una simple pero inquietante reflexión: si estos son los resultados de la actuación específica de la AEAT en el control directo del fraude ¿como puede garantizar la AEAT que son correctos los ingresos que autoliquidan e ingresan los contribuyentes sin control directo? Hay que aclarar que aquí estamos hablando, nada más ni nada menos, que de los ingresos tributarios totales que constituyen la financiación del Estado y Administraciones Territoriales.

## **6) LIMITACIONES ORGANIZATIVAS Y DE PERSONAL EN LA AEAT.**

- I. Insuficiencia de personal. La AEAT cuenta con 27.951 empleados públicos, dotación de personal 8 veces inferior a la de los países avanzados de la UE, Además, la plantilla apenas ha crecido un exiguo 3% desde 1992, entretanto el PIB ha crecido un 170% y las cargas de trabajo se han incrementado en un 150%. Un estudio sobre el gasto público de la OCDE, muestra que España es el país que menos gasta en recaudar los impuestos y 30 veces menos que Suecia. Esta plantilla tiene que prestar servicio y controlar el censo actual de obligados a declarar, que abarca más de 18 millones de declarantes de IRPF, 3.350.000 empresarios y profesionales, 2.300.000 sociedades y 1.800.000 de otros entes jurídicos y, además, comprobar más de 31 millones de declaraciones.
  
- II. Deficiente organización y distribución del trabajo. La actual distribución de competencias acumula en un reducido número de funcionarios una gran parte de las competencias legales, El colectivo de 1.642 Inspectores de Hacienda –Grupo A1- concentra en sus manos la práctica totalidad de competencias tributarias y aduaneras, limitando la extensión y el alcance de la gestión a realizar. Un 50% del colectivo de Inspectores se dedica en exclusiva a tareas directivas, lo que sustrae un buen número de estos profesionales de la gestión directa. El cuello de botella que se produce ha motivado históricamente que muchas de esas funciones técnicas y directivas hayan sido realizadas en la práctica, aunque no reconocidas legalmente, por los 6.141 Técnicos de Hacienda y otros 1.131 funcionarios del Grupo A2, pese a que no llegan al 20% los Técnicos que tienen sus tareas definidas legalmente. Ello plantea la cuestión de la posible ilegalidad de miles de actos administrativos que son realizados por personal sin competencia legal y pueden ser anulados. Una cuestión similar acontece en la IGAE en el control de las subvenciones y ayudas públicas, entretanto se incurre en gastos extraordinarios para externalizar parte de los servicios de intervención y auditoría, cuando se dispone de Técnicos que podrían llevarlos a cabo.

El Informe del Tribunal de Cuentas de Agosto de 2007 muestra claramente estas disfunciones. La Fiscalización de actuaciones de la AEAT de 2004, pone claramente de manifiesto “la escasez de medios personales y la desigual carga de trabajo, la presencia casi inexistente en las oficinas analizadas de funcionarios del Grupo A (actualmente A1) -Inspectores- y la minoritaria presencia del Grupo B (actualmente A2) -Cuerpo Técnico- al cual se reservan “las actuaciones de mayor complejidad y

especial dificultad”. Asimismo, el Tribunal de Cuentas reconoce que “la práctica totalidad de competencias atribuidas a los órganos de gestión tributaria, pueden ser llevadas a cabo indistintamente por cualquiera de los funcionarios de dichos órganos, no estando especificadas con detalle las funciones de cada puesto en las Relaciones de Puestos de Trabajo”.

Esta situación además de indefinición en las funciones produce una enorme pérdida de capacidad de gestión de la AEAT y de productividad en las actuaciones de la lucha contra el fraude. La AEAT dispone de pocos medios personales para esta lucha pero por causa de intereses corporativos auto-limita, aún más, su capacidad de maniobra contra el fraude, negando el desarrollo y el reconocimiento profesional de muchos Técnicos, lo que ha terminado generando un grave deterioro de las relaciones de trabajo y el clima laboral.

## **EL DIAGNÓSTICO ACTUAL DE EXPERTOS Y ACADÉMICOS SOBRE EL FRAUDE Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA.**

Un numeroso elenco de personalidades del mundo político económico y financiero han manifestado en los últimos días, en relación con la crisis que padecemos, la necesidad de afrontar decididamente el fraude y la economía sumergida, un desarrollo de la Administración tributaria y un cambio en la política fiscal. Vamos a exponer algunas de estas manifestaciones:

*“Del 20% del PIB que procede de la economía sumergida ni hablamos. De poner más medios para perseguir el fraude fiscal, tampoco. ¿No sería más lógico decir que quienes no pagan impuestos financiaran a los desempleados?”* Jose García Montalvo, Catedrático de Economía, Diario Mundo, 13/09.

*“Un elemento esencial sería dar prioridad en la lucha contra el fraude. La Agencia Tributaria debería rendir cuentas anuales ante el Parlamento sobre la situación del fraude”.* Ignacio Zubiri, Catedrático de Hacienda Pública. Diario 5 días.com. 17/09.

*“Desarrollar la Administración Tributaria como instrumento fundamental para lograr un mayor grado de cumplimiento tributario...”* Juan José Rubio Guerrero, Catedrático de Hacienda Pública, Expansión, 21/09.

*“La buena legislación exige el respaldo de una buena labor de formación de la opinión pública por parte de nuestras autoridades fiscales. La renovación moral del contribuyente solo será posible cuando la moral tributaria impregne todo el proceso normativo y la justicia tributaria no quede como algo marginal y sometido al peso de los factores económicos y políticos... . Reedificar la idea básica de que los impuestos son necesarios para el establecimiento de servicios públicos que el individuo no puede conseguir por sí solo y que son imprescindibles para que la vida en común se desarrolle civilizadamente.”* Juan José Rubio Guerrero, Catedrático de Hacienda Pública, Expansión, 20/09.

*La alternativa no centrarse en el déficit y plantear una política fiscal coherente y activa. Creo que lo que necesitamos en estos momentos es un planteamiento de coherente de la política fiscal en su conjunto, que abarque tanto el gasto como las fuentes de ingresos...”* Juan R. Cuadrado Roura, Catedrático de Economía Aplicada, Expansión, 21/07.

*“Tolerar el incumplimiento fiscal no constituye una respuesta apropiada a la crisis” “Admite la tentación que pueden tener los Gobiernos de mirar hacia otro lado con la idea de que la actividad sumergida, al menos dinamiza la economía, pero anima a las agencias tributarias a evitar esa postura”.* John Brondolo, del Fondo Monetario Internacional (FMI), El País, 30/08.

*“En democracia para que la actuación del Estado tenga legitimidad tiene que atender a tres principios: que todos paguen, que lo hagan en función de sus posibilidades y que demuestre que esos recursos se gastan bien...”*“Reducir el fraude, reequilibrar la tributación de las rentas sea cual sea su origen e incrementar la

*transparencia y evaluación del gasto público deberá formar parte de las decisiones del Gobierno si quiere reforzar la legitimidad del sistema tributario reforzando su equidad, en vez de mediante el asunto de subir o bajar impuestos, o todo lo contrario”* Jordi Sevilla, Diputado del Congreso, El Mundo, 20/09.

## **CONCLUSIONES.**

Todos estos hechos permiten dibujar una situación de enorme fragilidad de nuestro sistema de control y gestión de los tributos y la carencia de medios personales de la AEAT, junto a su deficiente articulación y organización, lo que supone una grave ineficiencia para reducir la economía sumergida y el creciente fraude. La AEAT, incapaz de gestionar con buenos resultados las propias deudas que liquida no puede garantizar que los ingresos por las autoliquidaciones que realizan empresas y contribuyentes se ajustan a la legalidad. Esto supone un gran riesgo, ya que de ello depende la obtención de los ingresos necesarios para financiar las necesidades crecientes de las Administraciones Públicas, agravadas por la crisis económica. Nuestra conclusión es que la reducción de ingresos tributarios responde más a un incremento del fraude fiscal y la economía sumergida que a una reducción real de la presión fiscal consustancial con la actividad económica.

Todos los aspectos analizados confluyen en una conclusión central: La lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida es una cuestión prioritaria y de máxima urgencia, o si se quiere una cuestión vital y urgente de supervivencia para nuestro país. Los abrumadores datos del fraude y la economía sumergida reducen gravemente los ingresos tributarios y dibujan un enorme deterioro de nuestras cuentas públicas, que puede agravarse en el futuro inmediato. Por otra parte, la percepción de los ciudadanos muestra una progresiva desconfianza, distanciamiento y desafección hacia las Instituciones y hacia su voluntad real de enfrentarse al problema, confirmando el creciente nivel de fraude existente y amenazando con consolidar una creciente laxitud de conciencia fiscal. Pese a ello, aún apuestan en su mayoría –el 83%- por una eficaz campaña contra el fraude fiscal.

## **PROPUESTAS.**

- Cumplimiento efectivo y urgente de las medidas para mejorar los resultados de la lucha contra el fraude fiscal aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 28 de octubre de 2008, así como de las Resoluciones 3.9 y 19.1, apartado 5 de las aprobadas también por el Pleno en su sesión del día 19 de mayo de 2009, con motivo del debate de la comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al estado de la Nación
- Restablecimiento del Impuesto de Patrimonio para 47.614 contribuyentes que declaran un Patrimonio individual neto de deudas superior a 1,5 Millones de €, lo que permitiría al Estado ingresar unos 1.240 millones.
- Eliminación de las ganancias patrimoniales especulativas (principalmente inmobiliarias y sobre valores mobiliarios) del concepto de renta del ahorro.
- Modificación de la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva, para incluir un nuevo requisito que establezca un límite máximo de participación en una SICAV para evitar los abusos de las de patrimonios familiares.

- Supresión de la tributación al tipo fijo del 24% durante 6 años de los sueldos y primas de directivos y deportistas de elite extranjeros que hayan fijado su residencia fiscal en España después de 1 de enero de 2004, para que tributen como cualquier ciudadano residente en España.
- Establecimiento de nuevos Impuestos y tasas medioambientales que graven las emisiones de CO2 de las empresas y particulares, el uso de combustibles fósiles, los residuos contaminantes o el empleo de bolsas de plástico, con importantes deducciones que favorezcan la innovación y la inversión en sistemas productivos más limpios.
- Incrementar la recaudación en 38.000 millones de euros anuales defraudados en impuestos y cuotas de la Seguridad Social impagadas, para converger con los países más avanzados de la UE, para lo que es ineludible autorizar a los 8.000 Técnicos del Ministerio de Hacienda a asumir mayores responsabilidades para reducir el fraude fiscal y mejorar el control del gasto público, mediante la creación del Cuerpo Superior Técnico de Hacienda, tal y como viene siendo planteado por distintos grupos parlamentarios en el debate parlamentario de las Leyes de Presupuestos de los últimos años, así como, en su momento, durante la tramitación de la Ley de medidas para la prevención del fraude fiscal.
- En concordancia con la anterior propuesta, derogación de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, por la que se autoriza a la Intervención General de la Administración del Estado a recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría para la ejecución de su Plan Anual de Auditorías.
- Adopción de medidas tendentes a contener y reducir el gasto en altos Cargos de las AAPP y del Sector Público Empresarial, constituyéndose así en un ejemplo para el resto de los ciudadanos.
- Establecer nuevos sistemas de control periódico y obligaciones a rendir sobre las rentas de empresarios y profesionales en Estimación Directa que declaren una media de ingresos anormalmente baja y en todos los casos en que sea inferior a la media de rendimientos de los asalariados.
- Restringir con generalidad el sistema de módulos, salvo contadas excepciones, instaurando como norma general la estimación directa e instaurando una deducción por costes de gestión contables y fiscales en sus declaraciones.