

**E**l Banco Mundial calcula que el dinero que se oculta anualmente al fisco supone un 18 por ciento del PIB mundial. Es decir, y tomando como referencia datos de 2014, hay en algún sitio 16.432 millardos (*billions* o miles de millones) de dólares que se escapan a los controles estatales.

MELCHOR DEL VALLE

## Contra la evasión fiscal, unidad

Las economías sumergidas, aspecto en el que España suele significarse, son solo responsables de una pequeña parte del problema; los países que albergan bancos opacos y los Estados que permiten la domiciliación de empresas no productivas a cambio de rebajas en los impuestos, se llevan la mayor tajada del fraude. Son los llamados paraísos fiscales, a los que llega el producto de la otrora llamada “ingeniería financiera”, en el mejor de los casos, y del dinero negro producto de actividades criminales diversas, en el peor.

Estos paraísos no son tan antiguos como cabe suponer: los estudiosos sitúan su nacimiento en los años 60/70 del pasado siglo y posiblemente nadie fue consciente entonces de que acontecimientos como que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) necesitaron una recaudación creciente para financiar el estado de bienestar y, a la vez, los estrictos controles sobre las transacciones de capital en dichos países debido a los crecientes déficits de las balanzas de pagos, podían potenciar las fugas de capitales en un tiempo en que un avión permitía ya llevar maletas llenas de dinero a cualquier punto del mundo en cuestión de horas.

Sería tremendamente arduo y complejo intentar explicar aquí las mil y una formas que tienen de operar los *tax haven* (originariamente fueron *tax haven* o puertos fiscales), pero hay un dato que es

A finales de 2014 más de ochenta países firmaron en Berlín un compromiso para poner urgentemente en marcha un sistema automático de intercambio de información fiscal



tremendamente significativo: la oficialidad, el Fondo Monetario Internacional concretamente, solo considera que existen *Offshore Financial Centers* (OFC) o Centros Financieros Exteriores a los que define como “centros en los que la mayor parte de las transacciones financieras de la balanza comercial se realizan con personas o compañías no residentes en el centro, donde las transacciones pueden iniciarse desde cualquier parte y donde la mayoría de las instituciones implicadas son controladas por no residentes”.

A pesar del uso del lenguaje legalista para definirlo, hasta los menos críticos consideran equivalentes los términos OFC y *tax haven*, sobre todo organizaciones no gubernamentales que ven cómo empresas que extraen riqueza de países en desarrollo dan pérdidas, sustraen impuestos por lo tanto, porque venden muy barato a corporaciones situadas en los citados OFC. Son sociedades que revenden después la mercancía a precios desorbitados, ganando en la transacción gran cantidad de dinero por el que pagan un impuesto ridículo. Y lo curioso es que dicha mercancía (por ejemplo, mineral en bruto), va directamente del centro de producción al comprador final.

**Paraísos fiscales.** Afortunadamente hace ya algunos años que se está reaccionando. La propia OCDE viene siendo la organización más activa en la lucha contra los paraísos fiscales. Sirva de ejemplo reciente la *Base Erosion and Profit Shifting* –BEPS– (erosión de bases imponibles y deslocalización de rentas), de 2013, que es un plan de acción cuyo principal objetivo es luchar contra las pérdidas fiscales que se producen como consecuencia de la “ingeniería financiera” de grandes empresas, grupos multinacionales... Y hasta fundaciones. El director del centro de la OCDE para políticas fiscales, Pascal Saint-Amans, explicó recientemente que desde que la Organización empezó “a luchar contra las fortunas escondidas en 2009, unos 20 países han

# Colaboración de los notarios en la prevención del fraude fiscal

El Consejo General del Notariado creó en 2007 el Órgano de Colaboración Tributaria (OCT), que analiza la información aportada por todas las escrituras públicas autorizadas en las notarías españolas y cuyos datos quedan incorporados al Índice Único Informatizado Notarial.

La OCT colabora con el Ministerio de Hacienda para detectar el fraude fiscal, porque informa sobre las operaciones de mayor importancia económica y permite cruzar datos. Igualmente pone en conocimiento de la Agencia Tributaria (AEAT), en virtud de un convenio de colaboración suscrito, todas aquellas operaciones en las que los notarios aprecien riesgos de incumplimiento o, simplemente, cuando se trata de operaciones de importes superiores a los 200.000 euros, entre otros datos de interés.

recuperado unos 37.000 millones de dólares en total”.

La Unión Europea, por seguir con lo más cercano, tampoco es ajena a sistemáticos intentos de evitar la evasión fiscal. En diciembre de 2012 generó un contundente plan para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales donde ya se habla de medidas para reforzar los mecanismos de intercambio de información o la revisión de las Directivas en materia de fiscalidad directa para evitar supuestos de doble imposición o desimposición, entre otras cosas.

Afortunadamente, la conciencia de unidad inter-

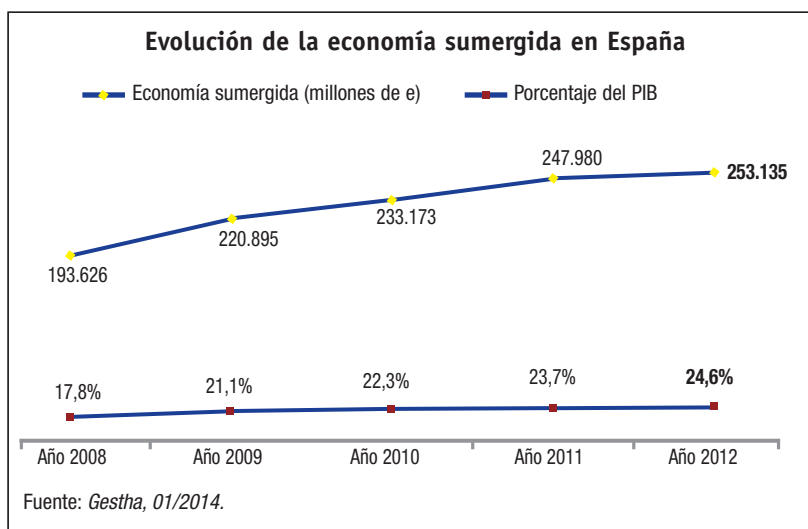
nacional frente a los problemas a que se enfrentan los erarios públicos va creciendo. A finales de octubre de 2014, algo más de ochenta países firmaron en Berlín un compromiso para poner urgentemente en marcha un sistema automático de intercambio de información fiscal. Se trata de que todos esos Estados puedan tener conocimiento inmediato del dinero y de los activos financieros que sus respectivos ciudadanos poseen en el extranjero. De los países que alcanzaron ese compromiso, unos implantarán el citado sistema en 2017 y otros en 2018. Si se ponen cifras, se trata de conseguir aflorar la mayor cantidad posible de los aproximadamente seis billones de euros en que se cifra el dinero oculto que afecta a los países firmantes. Dicho de otra manera: se trata una elusión fiscal mínima anual de 130.000 millones de euros contra las arcas de dichos Estados. Sobre el papel, el acuerdo será un duro golpe a los paraísos fiscales; pero que nadie se haga ilusiones: no van a desaparecer. Y más si se tiene en cuenta que los representantes de la primera economía del mundo occidental, Estados Unidos, no se han unido al compromiso, que Suiza está, pero con restricciones, y que Panamá no ha decidido aún qué va a hacer y si seguirá el modelo general o el helvético.

A lo positivo: casi medio centenar de los firmantes, la mayoría de la UE, empezarán a aplicar lo pactado en 2017. Corresponderá a estos instaurar el organismo que se responsabilice de los trámites y la

supervisión. Quizá la buena noticia para muchos países es que en ese grupo “de cabeza” se incluyen paraísos vecinos como las Islas Caimán, las Islas Vírgenes y Liechtenstein. Tampoco es mal plan que un año más tarde, en 2018, entren en el sistema de intercambio de información fiscal países como Austria y Suiza y otros territorios que siempre son citados como refugio de cantidades ingentes de dinero opaco, como Bahamas y Emiratos Árabes.

**Negativa de EE.UU.** En el lado negativo está lo incomprensible que resulta la negativa de EE.UU. a firmar el acuerdo de Berlín. Por hacer un poco de historia, el país americano puso en marcha el *Foreign Account Tax Compliance Act*, *Fatca*, o Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras, normativa que entró en vigor en julio de 2014. Consiste en exigir a bancos y agentes financieros de cualquier parte del mundo, si quieren operar en EE.UU., que aporten todos los datos que posean sobre ciudadanos estadounidenses. La Ley está muy dirigida a los bancos suizos para forzarles a romper el secreto bancario. Y ha resultado, porque parece que ya superan el medio millón las personas que han procedido a regular sus cuentas con el fisco en menos de un año. Es decir: de alguna manera, la *Fatca* es la inspiración del acuerdo de Berlín. ¿Qué se quiere salvaguardar desde Washington al no firmar en la capital germana? ¿Quizá mantener ventajas fiscales como las que conce-





En España se calcula que la economía sumergida aumentó en 60.000 millones de euros durante la crisis, hasta situarse en el 24,6 por ciento del PIB al cierre de 2012

de a los no residentes en EE.UU. en sociedades domiciliadas en el estado de Delaware? Los datos de que se dispone indican que, a pesar de su mínima extensión, Delaware alberga sedes de más de 250 mil empresas. Su particular legislación permite la exención de impuestos para sociedades propiedad de extranjeros no residentes, con la única condición de que no operen dentro del estado.

Volviendo a los que sí aceptan intercambiar datos, hay varios países –pocos, ciertamente– que están en el caso de Suiza, firmante del acuerdo con “peros”. Dichos estados han establecido una excepción: los datos transmitidos solo se utilizarán para cumplir con las respectivas haciendas, pero no para combatir lacras como la corrupción o el blanqueo de dinero. Es otra de las situaciones que no permite el completo optimismo en la lucha contra la evasión fiscal.

Mientras que el acuerdo de Berlín se lo pone difícil a los países que no se adhieran, entre otras cosas porque los grandes fondos, sobre todo los de pensiones, se van a pensar muy mucho operar en dichos estados, la OCDE ha puesto sobre la mesa un proyecto para disponer de un solo tratado multilateral que sustituya los 3.000 tratados bilaterales sobre doble imposición que hay ahora. La idea es que resulta

imposible actualizar los tratados existentes en un plazo razonable –como mínimo se tardarían 100 años, calculan los expertos–, con lo que un único tratado resolvería el problema.

**G20.** El plan se presentó en la reunión los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G20 en Estambul, en febrero de 2015. El objetivo es ambicioso, pero factible: consiste en tapan los “agujeros legales” que permiten a empresas multinacionales declarar beneficios en un país en el que ni producen ni venden sus productos. Se calcula que el correspondiente tratado estará en situación de recibir adhesiones a finales de 2016 y que los países que lo firmen lo irán ratificando a partir de 2017. Cabe destacar que, entre otras cosas, las sociedades multinacionales cuyo volumen de negocio sea superior a 750 millones de euros anuales tendrán que pormenorizar sus ingresos en cada país en que estén presentes; además, desde 2017 los estados tendrán la facultad de intercambiar las informaciones societarias para cotejarlas.

Las medidas que impliquen a muchos países del mundo –cuantos más, mejor– vendrán muy bien a España. Los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), en un informe de enero de 2014 (*La eco-*

*nomía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*) calculan que la economía sumergida aumentó en 60.000 millones de euros durante la crisis, hasta situarse en el 24,6 por ciento del PIB al cierre de 2012, lo que supone más de 253.000 millones de euros ocultos. Por otro lado, Fedea (una organización que nació del Servicio de Estudios del Banco de España) hizo público un estudio en junio de 2014 en el que se calculaba, con datos de 2013 en la mano, que había en paraísos fiscales unos 144.000 millones de euros españoles, más de la mitad de esta cantidad en Suiza; dicho de otra manera: si se supone, con toda lógica, que ese dinero procede de las rentas más altas y aplicando los tipos máximos de IRPF, se habrían dejado de ingresar en las arcas públicas 7.400 millones.

Si, como señala el citado plan BEPS de la OCDE, es necesario asegurar que los resultados de precios de transferencia estén en línea con la creación de valor, establecer metodologías para la recopilación y análisis de datos sobre erosión de bases imponibles y traslado de beneficios o hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias entre países, por citar algunos puntos, la palabra clave es unidad: contra la evasión fiscal, unidad. ●



FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS,  
PROFESOR DE ECONOMÍA DE IE BUSINESS SCHOOL

## Fraude y elusión fiscal<sup>1</sup>

**E**l fraude fiscal es un fenómeno extraordinariamente perturbador desde el punto de vista social y económico. Que es injusto socialmente es obvio, que es un problema económico debería también serlo, porque implica una asignación de recursos productivos ineficiente y genera situaciones de competencia desleal donde los defraudadores actúan de *free riders*, además de reducir los ingresos públicos disponibles para la satisfacción de las necesidades sociales. Pero como he afirmado en múltiples ocasiones, en España se recauda poco y mal no solo ni principalmente porque se defrauda mucho, sino porque la estructura impositiva es ineficiente. Lo que puede comprobarse por el hecho de que con figuras y tipos impositivos similares o incluso en algunos casos superiores a los de nuestro entorno, España tiene una recaudación efectiva de las más bajas de la Eurozona, estabilizada en el ciclo en el 38 por ciento del PIB frente al 45 por ciento de media europea.

España recauda poco y mal porque abusa de tipos nominales altos en personas y sociedades, pero que resultan en tipos efectivos bajos por la existencia en nuestra legislación tributaria de numerosos supuestos de no sujeción, exenciones, reducciones y deducciones que erosiona legalmente de manera significativa las bases y cuotas impositivas y reducen la cuantía y elasticidad de sus recaudaciones. Proliferan también procedimientos de estimación objetiva de rentas, más propios de otras épocas con sistemas informáticos más caros y difíciles de aplicar y de otros contribuyentes con menores niveles de capital humano y conocimientos informáticos, que disminuyen la presión fiscal efectiva. No

---

La lucha contra el fraude fiscal es una prioridad irrenunciable de la acción política, por razones de eficiencia económica y para dotarla de legitimidad social

---

se trata por tanto de supuestos de evasión fiscal sino de lo que podríamos denominar elusión fiscal legal, de rentas que por decisión política y social escapan, se excluyen legalmente, del control de la Hacienda y por tanto de contribuir a la financiación del gasto público y del Estado del Bienestar. Elusión legal que en buena medida responde al conocido proceso de “captura del regulador” que amenaza siempre al fisco y que exige limpiar periódicamente en profundidad tanto el sistema fiscal como el procedimiento tributario.

Quizá el caso más llamativo de esta elusión fiscal esté en la imposición sobre el consumo donde a pesar de contar con un tipo general del IVA en la media europea, el impacto de los tipos reducidos y exentos en la merma de recaudación es de los más altos de la Eurozona, solo por delante de Grecia, por no hablar de la anormalmente baja imposición sobre el alcohol. Déjenme que les ponga un ejemplo clarificador, prácticamente el 80 por ciento del consumo en Alemania está sujeto al tipo general del IVA mientras que en España ese porcentaje apenas supera el 50 por

ciento. Permítanme que siga con la provocación, ¿cómo es posible que nos estemos planteando hoy reducir el IVA cultural cuando todos los estudios empíricos demuestran de manera concluyente que se trata de una medida restrictiva, que beneficia desproporcionadamente al 10 por ciento más rico de contribuyentes? La respuesta española, en esto sí somos una excepción, es que se trata de una industria estratégica, como lo fueron el fútbol o el carbón en su momento.

Recaudamos poco no solo porque haya mucho fraude, sino porque seguimos haciendo política económica o social, de apoyo a sectores específicos o a determinados grupos sociales, por el lado de los impuestos, eximiendo sus rentas o su consumo de tributación, y no del gasto público, mediante transferencias. Una manera, la nuestra, poco eficiente y poco transparente de hacer política y que genera situaciones de agravio comparativo, restándole legitimidad a la política fiscal.

Por todas estas razones, la Comisión de Expertos concluía que para reducir el fraude fiscal habría que seguir una estrategia mixta, combinando medidas tributarias con las administrativas. Entre las primeras, la reducción de tipos excesivamente elevados y de la fuerte progresividad de algunas tarifas, la supresión de los sistemas objetivos de estimación de bases en la imposición directa, en particular el régimen especial de autónomos, y la eliminación del régimen simplificado y del recargo de equivalencia del comercio minorista en el IVA. Entre las segundas, y al objeto de dotar de mayor eficacia a la Administración Tributaria, se contemplaban propuestas como un mejor control patrimonial de los contribuyentes, en la línea de la tan polémica declaración de bienes en el extranjero, la adecuación del cuadro de sanciones a la nueva realidad social, incluyendo la publicidad sobre la identidad de los defraudadores, y la mejora en la dotación de medios materiales y humanos a la Administración Tributaria. La Comisión se manifestó sin embargo muy escéptica sobre las llamadas “recompensas tributarias” al objeto de incentivar el afloramiento de facturas con IVA.

La lucha contra el fraude fiscal es una prioridad irrenunciable de la acción política, por razones de eficiencia económica y para dotarla de legitimidad social. Máxime en un momento socio-político como el actual en el que la crisis económica ha erosionado la confianza de los españoles en el sistema. Pero no nos hagamos ilusiones, es un proceso continuo y silencioso, que rara vez ofrece resultados espectaculares. No va a solucionar el desequilibrio estructural de nuestras cuentas públicas ni va a poner fin a la crisis institucional. Y no debe desviarnos de la reforma tributaria, porque la explicación de la escasa recaudación efectiva de España en términos europeos tiene mucho más que ver con un sistema impositivo que es especialmente generoso en favorecer la elusión fiscal legal.

<sup>1</sup> Este artículo es una adaptación personal y probablemente sesgada del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria presentado en marzo 2014. Lo que hago constar explícitamente a efectos de que la responsabilidad de lo que aquí se afirma sea solo mía y no del grupo de excelentes profesionales y amigos con los que tuve la ocasión de trabajar.