

Señor Manuel Lagares
Presidente de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
C/ Alcalá 5
28071 Madrid

Madrid, 11 de febrero de 2014

Estimado Señor Lagares:

La **Alianza Española Contra la Pobreza**, que reúne a más de 1.000 organizaciones sociales, sindicales, religiosas, de consumidores, ecologistas, coaliciones y ONG en la lucha contra las causas de la pobreza y desigualdad globales, se dirigió el pasado mes de diciembre a la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria, para solicitar una reunión con su presidente y presentar las preocupaciones y propuestas en torno a la Reforma Fiscal exigida por Bruselas para 2014.

La Secretaría de dicha Comisión señaló en su respuesta que ésta no lleva a cabo reuniones presenciales, sino que prefiere recibir sus opiniones por escrito, razón por la que nuevamente nos dirigimos a usted, así como al resto de miembros de la Comisión, con nuestra exposición de propuestas.

La Comisión de Expertos ha asumido una gran responsabilidad, ya que de sus propuestas debe salir una gran reforma que afectará a todas las personas dentro y fuera de este país, especialmente a las más vulnerables. Es una responsabilidad también personal de cada uno de sus miembros, ya que sus aportaciones han de ser coherentes con el Arto. 31.1 de la Constitución Española "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos **de acuerdo con su capacidad económica...**" y que permita vivir con dignidad a las personas que hoy viven en situación de pobreza y exclusión.

El sistema fiscal tiene un gran impacto en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Es, por tanto, imprescindible conseguir un aumento de la recaudación, reducir el déficit y asegurar que existan mecanismos suficientes que *garanticen una redistribución con justicia y equidad.* Es profundamente indignante que exista un fraude fiscal calculado en torno a los 90 mil millones de euros en España y mientras tanto se recorte en derechos económicos, sociales y culturales.

Queremos denunciar la falta de equidad del sistema tributario español donde las rentas del trabajo por cuenta ajena soportan la mayor parte del sistema, mientras que las grandes fortunas, empresas y transnacionales contribuyen de forma poco proporcionada y eludiendo, en buena medida, su obligación de tributar por medio de figuras tributarias específicas, deducciones y otros mecanismos de ingeniería fiscal.

Por ello, le incluimos en documento adjunto nuestras propuestas para una Reforma Fiscal Justa, que le pedimos analice y tenga en cuenta a la hora de hacer sus aportaciones. Esperamos que en sus propuestas se recojan nuestras aportaciones para que sea, efectivamente, una reforma fiscal justa y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad.

Le agradecemos de antemano su atención y reiteramos nuestra disposición para profundizar sobre estas propuestas que le hacemos como organizaciones y colectivos de la sociedad civil.

Atentamente,

Alianza Española contra la Pobreza

POR UNA REFORMA FISCAL JUSTA

A finales de febrero de 2014, el Comité de Expertos para la Reforma Tributaria debe entregar al gobierno un informe cuyas conclusiones serán la base para la elaboración de una Reforma Tributaria que afectará a la economía española.

En estos últimos años hemos vivido toda una serie de recortes de los derechos económicos, sociales, y culturales, un incremento de la desigualdad y al mismo tiempo un aumento de ciertos tipos de impuestos que ha llevado a que la gran mayoría de contribuyentes tenga que pagar más impuestos. Esto contrasta con una profunda inequidad en el sistema tributario español donde las rentas del trabajo por cuenta ajena soportan en mayor medida el peso de los impuestos, mientras que las grandes fortunas, empresas y transnacionales contribuyen de forma poco proporcionada, eludiendo, en buena medida, su obligación de tributar por medio de figuras tributarias específicas, deducciones y otros mecanismos de ingeniería fiscal.

Los recortes se han justificado, en parte, con las exigencias europeas de poner un límite al grandísimo déficit fiscal, pero aún no se ha atacado al problema desde su origen: el fraude fiscal y la elusión fiscal, que sigue representando más del 9% del PIB español.

La **Alianza Española Contra la Pobreza**, que reúne a más de 1.000 organizaciones sociales, sindicales, coaliciones y ONG en la lucha contra las causas de la pobreza y desigualdad globales, es consciente de que el **fraude fiscal produce un gran desequilibrio en el déficit**, debilita la capacidad protectora del Estado, distorsiona indicadores en los que se basan decisiones políticas (como la renta per cápita) comprometiendo el diseño de políticas económicas y sociales, y sobre todo, está provocando recortes en derechos económicos y sociales básicos y, por tanto, **creando más pobreza**.

Estos recortes tienen un efecto negativo no sólo en España, sino que su perjuicio llega a aquellos países a los que se prestaba ayuda, al haber dejado la política pública de **Cooperación al Desarrollo** por debajo del 0,20% de la Renta Nacional Bruta (RNB), **la mitad de la media de los países de la OCDE, y otras políticas sociales dentro de España con financiación cada vez más escasa**.

Se ha roto un “pacto” democrático y social permitiendo que el peso de la financiación pública recaiga sobre la ciudadanía, mientras que mediante mecanismos de ingeniería fiscal y políticas fiscales ineficaces, quienes más tienen son quienes más eluden el pago de impuestos. Se ha bloqueado la realización de la justicia distributiva.

Por estas razones, la Alianza Española Contra la Pobreza llama a la **responsabilidad al Comité de Expertos para la Reforma Tributaria sobre los aspectos que es imprescindible tener en cuenta a la hora de redactar la Gran Reforma Fiscal exigida por Bruselas para 2014**.

Las propuestas que hagan han de representar la oportunidad para ingresar más y mejor a través de los impuestos, introduciendo una serie de medidas y poniendo en marcha acciones que lleven a recaudar con más justicia, progresividad y garanticen la redistribución y un reparto más justo de las riquezas. Las personas con ingresos bajos y medios no deberían verse obligadas a soportar el mayor peso de la fiscalidad mientras que las grandes rentas de capital no pagan lo que deberían.

EL DÉFICIT: EL ORIGEN DEL PROBLEMA

Hay dos formas de reducir un déficit: reduciendo los gastos o aumentando los ingresos. Hasta ahora sólo se han contemplado los recortes y reducción de las inversiones y gasto público, pero no el aumento de ingresos producto de la lucha contra el fraude y la elusión fiscal.

España tiene unos tipos impositivos nominales de los más elevados de Europa en renta (52%), y beneficios empresariales (30%), y, por encima de la media en IVA (21%) sin embargo **tiene una de las recaudaciones más bajas de Europa**, en torno al 37,11% del PIB. Casi 9,2% menos que la media de la Eurozona

Además, existen mecanismos de elusión fiscal muy sofisticados al alcance de las grandes empresas y las grandes fortunas. Diversos estudios solventes (FUNCAS, FURC, GESTHA, Schneider) fijan el volumen de economía sumergida en nuestro país entre el 20% y el 25% del PIB, muy por encima de los países de nuestro entorno, esto es, unos 250.000 M€ al año. Con la presión fiscal actual y el tipo medio de cotización a la Seguridad Social, las consecuencias fiscales de estas cifras son de cerca de 60.000 M€ en concepto de impuestos impagados y unos 30.000 M€ en cotizaciones (cuota trabajador y patronal) defraudadas.

Esto se traduce en **un impago total de unos 90.000 M€ cada año.** Las cifras hablan por si solas: una reducción parcial en 10 puntos del fraude, pasando del 23% al 13% del PIB, que es el nivel medio que ostentan los países de nuestro entorno, sería un objetivo asumible y permitiría obtener ingresos adicionales de 38.500 M€ por año, es decir, más del 3% del PIB.

Mientras tanto, la Agencia Tributaria cuenta con una legislación poco avanzada, una estructura anticuada y pocos recursos para cumplir con su objetivo. Por eso, se focaliza en lo más fácil: perseguir sólo a pequeños defraudadores, y dejar así muchas grietas por donde escapan grandes defraudadores. Una clara muestra de esto es que en 2009 de las deudas detectadas -los 55.900 M€ perseguidos- sólo se cobraron 5.377 M€, es decir, el 9,6%. Quedaron pendientes de cobro el 67,4% y se anularon el 23%, 12.877 M€

Si no se crean rápidamente instrumentos para evitar el fraude, no se podrán cobrar impuestos a quienes más se han lucrado en estos años de crisis. Si no se limitan las bonificaciones y se aplican penas reales a quienes rompen ese "Pacto Social" no pagando lo que deben, seguiremos perdiendo recursos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

LO QUE HAY QUE HACER

A. REDUCIR EL DÉFICIT CON INGRESOS, NO CON RECORTES

Diversos profesionales, entre ellos los técnicos de Hacienda han sugerido al gobierno toda una serie de medidas que permitirían llegar a recaudar al año cerca de 64.000 M€.

Hay que mejorar la eficiencia y equidad del sistema impositivo para evitar que se sigan recortando más los derechos y aplicando mal los sistemas impositivos. No es posible presionar más sobre la renta proveniente de los salarios que capta el 90% del impuesto, y sí sobre las rentas del capital y de actividades profesionales, porque son muy bajas y con deducciones. Para ello, se sugieren una serie de reformas que aumenten las tributaciones, evitando los recortes. Se trata de no limitarse a subir impuestos y bajar derechos sociales, sino de ir modificando algunos aspectos, como se recoge más adelante en la propuesta de reforma fiscal y otras medidas.

B. PROFUNDA REFORMA FISCAL

En los últimos 8 años se han introducido más de 500 medidas para reducir el fraude, que suponen un parche para los sofisticados sistemas actuales de defraudación, por lo que una **gran reforma legislativa con participación de otros ministerios es absolutamente imprescindible para reducir todo el fraude fiscal**, especialmente el de las rentas del capital y lograr **reducir eficazmente la falta de recaudación que se produce en la ECONOMÍA SUMERGIDA, a través de PARAÍDOS FISCALES, por EVASIÓN FISCAL, y en ELUSIÓN FISCAL**. Para ello es imprescindible llevar a cabo una gran reforma en diversos capítulos:

a) Del delito Fiscal:

- **Ampliar el plazo** de prescripción penal y administrativa, definitivamente, a 10 años
- **Eliminar la posibilidad de rebajar la pena a los grandes delincuentes, grupos criminales o bandas organizadas o usando paraísos fiscales recogida en el art 305 Bis 2 del Código Penal**, y que, además, les evita la situación de prisión y que permite a los delincuentes de más de 120.000€ rebajarse la pena en 2 grados (50%).
- **Endurecer las penas**, para ser ejemplarizante, impidiendo a las y a los deudores declarados insolventes obtener subvenciones, ostentar cargos o empleos públicos, gestionar empresas, etc.
- Profundizar en la **responsabilidad solidaria y delictiva de asesorías**, consultorías e instituciones financieras que diseñan la planificación fiscal fraudulenta y agresiva.
- Tipificar como nuevo delito el ofrecimiento al mercado de **servicios de defraudación**.
- Implantar la prisión preventiva y penas de inhabilitación
- Acelerar la obtención de sentencias en los procesos judiciales

b) Eliminar los paraísos fiscales: es necesaria una acción efectiva contra la impunidad y la opacidad de los paraísos fiscales. Sobre esto se profundiza más adelante.

c) Creación de una Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), dentro de la AEAT, con controles y debates parlamentarios mensuales, que:

- Elabore periódicamente, con la colaboración **de expertos independientes, un análisis y evaluación de la economía sumergida** y del fraude fiscal y laboral,
- Persiga el **cumplimiento de un calendario** de reducción del mismo, planificando las medidas adecuadas para conseguir el objetivo,
- Con potestad de controlar a las denominadas SICAV.
- **Se coordine y colabore** con las administraciones tributarias de **las CCAA** y las Corporaciones Locales,
- Cree una **Base de Datos Fiscales Única**, con acceso a la misma de todas las administraciones.

Esta oficina debería integrar en su estructura multidisciplinar y con los recursos necesarios de investigación, entre otros a: funcionarios de la Inspección; personal del Servicio Ejecutivo de la Comisión de prevención del Blanqueo de capitales e infracciones monetarias; Policía Nacional; Guardia Civil y de Vigilancia Aduanera; Ministerio Fiscal.

d) Creación de la policía fiscal: dependiente de la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), en la que se integrarían las unidades especializadas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, junto a las Unidades Operativas de Vigilancia Aduanera.

- e) **Creación de un cuerpo de Jueces y Fiscales especializado** en materia fiscal y con una formación permanente, dada la rápida evolución de los sistemas de defraudación.
- f) **Modificar el impuesto de sociedades**, cuya recaudación solo representa el 2,3% del PIB frente al 2,7% de media de la UE, siendo el tipo nominal de los más altos de la UE, el 30%, más de 7 puntos por encima de la media europea (22,6%). Hay que cambiar la estructura del impuesto elevando el tipo al 35% a las empresas con base imponible de más de 1 millón de euros. Los grupos de sociedades han tributado en 2012 un 3,5% sobre beneficio contable. **En cualquier caso hay que eliminar los beneficios fiscales, establecer cláusulas antifraude y cambiar la estructura del impuesto.**
- g) **Modificar la normativa sobre empresas multinacionales**, para que se de **transparencia en el pago de sus impuestos**, país por país y en operaciones intra-grupos, de tal forma que se puedan controlar sus actuaciones y detectar usos fraudulentos como el de precios de transferencia, operaciones vinculadas, subcapitalización, falsos royalties, gastos financieros, etc., revisando la aplicación de la doble tributación internacional a estas empresas.
- h) **Reformar los procedimientos de la Ley General Tributaria**, claramente insuficientes para luchar contra las tramas organizadas de fraude. También debe procederse a modificar el régimen de Instituciones de Inversión Colectiva (IIC) y otros aspectos que dificultan el procedimiento, tales como la dilación en los procedimientos, mediante fórmulas de regularización voluntaria, arbitraje, etc., que **reduzca los riesgos de impago.**
- i) **Reformar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:**
- Llevando a cabo **una fiscalidad más progresiva** de acuerdo con la Constitución (Arto. 31.1: *sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad...*)
 - Acercar los rendimientos del Capital a las Rentas del Trabajo
 - Restablecer el Impuesto sobre Patrimonio
 - Limitar las bonificaciones en el Impuesto de Sucesiones, proponiendo unos tramos actualizados y actualizables
- j) **Eliminar el sistema de módulos**, donde los empresarios declaraban unos ingresos escandalosamente menores que sus empleados (un 59% menos) y **sustituirlo por la estimación directa con fuertes controles.**
- k) **Implantar el Impuesto a las Transacciones Financieras.** Aprobada su implantación en enero pasado, debe ponerse en marcha inmediatamente, ya que según la Comisión Europea su implantación, aunque sólo fuera sobre algunas de las transacciones, supondría para España una cifra en torno a los 4.500 M€. Si se aplicara un Impuesto a las Transacciones Financieras especulativas, se podría destinar lo recaudado a financiación adicional en Ayuda al Desarrollo y lucha contra el Cambio Climático. Por otra parte **reduciría en volumen de especulación financiera.**
- l) **Traspasar el control de las SICAV a la Agencia Tributaria**, en lugar de la CNMV, organismo que no tiene la capacidad para inspeccionar la defraudación.
- m) **Limitar el % de participación máxima de una persona**, física o jurídica, que invierta en **cada SICAV** así como **el periodo máximo para aflorar los beneficios y revisando su tipo impositivo.**

- n) **Eliminar los billetes de 500€ del tráfico mercantil y prohibir el pago en efectivo a empresas por encima de 1.000€,** lo que dificulta notablemente el fraude fiscal y la utilización del dinero “negro”.

C. DOTACIÓN DE PERSONAL

Para conseguir los recursos necesarios es imprescindible una INSPECCIÓN FISCAL EFICAZ, que no esté centrada en el IRPF y en el IVA, sino en la persecución del fraude allí donde están las grandes cantidades de dinero.

En la encuesta del CIS sobre política fiscal, más del 75% de los encuestados dice que la Administración debería dedicar más recursos para combatir el fraude fiscal. Para ello, es necesario dotar de medios legales y de recursos humanos a la Agencia Tributaria. Se necesita **invertir en inspección para recaudar de los defraudadores**, es decir:

- a) La AEAT dispone de una **plantilla muy escasa** que, **desde el año 1992** en que fue creada, hasta 2009, y con unos 26.000 empleados, **sólo ha crecido un 5,8%, mientras el PIB lo ha hecho en un 170%**. Paralelamente, las cargas de trabajo se han incrementado más del doble (123%), con un espectacular incremento del censo de asalariados, empresas y profesionales a los que es preciso controlar, asignando carga de trabajo en proporción al fraude estimado.
- b) El **ratio actual población/empleados en la AEAT es de 1.680** contribuyentes por empleado, más del doble que el de países como Alemania (690), Países Bajos (627) Francia (790), Reino Unido (810) **y la media de los países de la OCDE (667)**
- c) El **costo por habitante para la administración fiscal y la lucha contra el fraude en España (38,22€) es el 40% del dedicado en los países de nuestro entorno** (Francia, Italia, Reino Unido, Alemania), incluso un 35% menos que el que dedica Portugal (51,57€).
- d) A las 3.000 mayores empresas del país, entre las que se incluyen las cotizadas en el IBEX 35, apenas se les asignan 90 equipos y 180 Inspectores en la Agencia Tributaria.
- e) Las 30.000 empresas que facturan más de 6 millones de euros son controladas por tan solo 95 funcionarios de la AEAT.
- f) Hay otras 57.700 empresas medianas y pequeñas, que facturan desde 1,8 hasta 6 millones de euros, cuyas actuaciones no han podido ser prácticamente comprobadas por la Inspección desde el año 1992 hasta 2009, debido a la escasez de profesionales en esta área.
- g) Así, la recaudación del impuesto de sociedades ha bajado un 55% en solo dos años: de 44.000 M€ en 2007 a 24.635 M€ en 2009, cuando la reducción de los beneficios del IBEX 35 solo ha caído un 14%
- h) Se creó hace algún tiempo la ONFI (Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional) con una dotación de 50 personas, (de origen ajeno a la AEAT). 50 personas es un número excesivamente pequeño para poder controlar que las empresas más grandes del mundo en el terreno internacional actúan correctamente
- i) **Es imprescindible aumentar los 1.800 inspectores** (la mitad en puestos de confianza) **y reorganizar y promover a los 6.600 técnicos**, para poder afrontar la búsqueda de los recursos evadidos

D. ELIMINACIÓN DE LOS PARAÍOS FISCALES

Aunque a medio plazo es **imprescindible apuntar hacia la completa erradicación de los paraísos fiscales**, a corto plazo **es imperativo llevar a cabo acciones encaminadas hacia la neutralización del daño que generan a través de actuaciones coercitivas por parte de la AEAT en colaboración con otros ministerios**, como han llevado a cabo diversos países.

Por todo ello se debe proceder mediante la puesta en marcha de medidas de diverso tipo:

- **Prohibición a la banca española de tener filiales o sucursales** en paraísos fiscales y penalizaciones graves.
- **Gravámenes especiales a los movimientos con paraísos fiscales**
- **No reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales** para intervenir en el tráfico mercantil,
- **Exigir un NIF español** para cuando se opere en nuestro país
- Impedir a las empresas con fondos o filiales en paraísos la **obtención de bonificaciones, concursos, exoneraciones fiscales y desgravaciones**
- Forzar a la **transparencia contable del pago de impuestos país por país** y operaciones intra-grupo
- Forzar a las grandes entidades de Banca Privada que operan en paraísos fiscales a que faciliten las listas de titulares
- Eliminar la exención a los rendimientos y ganancias patrimoniales obtenidos en paraísos fiscales.
- Generalizar convenios de intercambio de información con otros países (v.g. FATCA)
- Establecer una nueva lista de paraísos y territorios no cooperantes reales.

E. MODIFICACIONES ORGANIZATIVAS

Por otra parte es imprescindible **una nueva planificación y redirección de los equipos de investigación**, cuya estructura lleva a unos sistemas de control muy deficientes, que si bien en su actuación en renta puede obtener buenos resultados, en los grandes defraudadores resulta muy ineficiente, tanto con las grandes empresas y fortunas, como en las Pymes por la falta de efectivos para enfrentarse a las nuevas técnicas de defraudación y grandes entramados empresariales con los mejores asesoramientos.

Es fundamental que los escasos recursos de inspección se dediquen perseguir no sólo al pequeño fraude, sino que redoblen esfuerzos para que las grandes fortunas y grandes empresas paguen su parte correspondiente de impuestos.

También, hay que **modificar la actual estructura organizativa de e la AEAT** de tal forma que **la coordinación con las haciendas de las Comunidades Autónomas** potencie las relaciones entre ambas partes y, mediante una comunicación permanente, mejore la lucha contra el fraude.

Es imprescindible la **aprobación del Estatuto Orgánico de la AEAT** pendiente desde 2006, la **modificación de las funciones desempeñadas por los Técnicos** y la creación de un cuerpo Superior Técnico de Hacienda, procediendo a **homologar la Administración Tributaria y Financiera de España a las administraciones europeas.**

F. DARLE VALOR SOCIAL AL PAGO DE IMPUESTOS

Existe en la ciudadanía la clara percepción de que hay margen de maniobra antes de pensar en subir los impuestos indirectos o al consumo y en reducir la oferta pública de servicios y prestaciones. Según el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), un 83% de la ciudadanía considera que con una campaña agresiva contra el fraude fiscal se podrían conseguir los recursos suficientes para mantener la calidad de los servicios y las prestaciones sin modificar la presión fiscal actualmente existente.

Del análisis del mismo Barómetro fiscal del IEF de 2010 se deduce que en España existe un nivel de conciencia fiscal que es necesario mejorar. Urge tener un mejor y mayor control sobre las rentas de “todos” los contribuyentes potenciales, conocidos y ocultos, no como hasta ahora, que sólo se realiza sobre una parte de los contribuyentes, los que son más fácilmente controlados a través de sus nóminas.

Por todo lo anterior, para satisfacer la percepción de la ciudadanía es imprescindible llevar a cabo una campaña prolongada para cambiar la imagen de los impuestos en España:

- a) **Creando la conciencia del daño que produce el fraude en la sociedad**, que obliga a recortar derechos sociales y recortando la tolerancia con el defraudador
- b) **Sensibilizando a la ciudadanía** a través de campañas de denuncia de los fraudes habituales
- c) **Reforzando la conciencia de condena a la corrupción**, la evasión, la economía sumergida, etc.
- d) **Mostrando** claramente a la ciudadanía **que el fraude fiscal es realmente perseguido** en todos los niveles sociales y económicos.
- e) **Incluyendo en la Educación secundaria obligatoria** los aspectos que muestran cómo el fraude fiscal atenta contra los derechos económicos, sociales y culturales al impedir el desarrollo de esos derechos y porque rompe el pacto social, fundamento del estado del bienestar.

Finalmente, reiteramos que la Comisión tiene una enorme responsabilidad en garantizar que la reforma fiscal que se está haciendo ponga a los derechos humanos por encima de cualquier interés político. Por tanto, exigimos:

- **Una mejor recaudación de impuestos al servicio de la ciudadanía y que se haga justicia distributiva, no sólo pagando más quienes más tienen, sino sencillamente cobrando los impuestos a las grandes y medianas empresas y a las grandes fortunas, con quienes la AEAT es muy ineficaz en la recaudación de sus deudas tributarias.**
- **Tomar medidas inmediatamente para hacer sentir a los defraudadores que el fraude no es rentable.**
- **Beligerancia en la eliminación de los paraísos fiscales, cambiar la imagen de los impuestos para que el fraude fiscal resulte socialmente inaceptable.**
- **Dotar de medios humanos a la lucha contra el fraude y que todo lo anterior se recoja en el informe para la reforma tributaria, dado que se trata de medidas imprescindibles para poder hacer justicia fiscal y distributiva.**
- **Garantizar que se haya un mejor reparto de las riquezas y redistribución de la recaudación a través de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la ciudadanía.**

La Comisión de Expertos tiene una gran responsabilidad para que la Reforma Fiscal actúe rotundamente para reducir el Fraude Fiscal. No hay que recortar en inversión social ni en derechos económicos, sociales y culturales, sino cobrar las deudas de quienes defraudan. Hay que recortar el fraude fiscal.