

## **EI ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA PREVENCION DEL FRAUDE FISCAL**

**Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado**  
**Enero 2006**

---

- 1. INTRODUCCIÓN.**
- 2. NECESIDAD DE MEDIOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**
  - 2.1.- Cuantificación.**
  - 2.2.- Los medios para la lucha contra el fraude en el Parlamento.**
- 3. MEDIDAS NORMATIVAS REFLEJADAS EN LA LEY DE PREVENCION DEL FRAUDE.**
  - 3.1. Tramas de defraudación en el IVA.**
  - 3.2. Defraudación en el Impuesto Especial de Matriculación de Determinados Medios de Transporte.**
  - 3.3. Fraude en el sector inmobiliario.**
  - 3.4. Paraísos fiscales.**
  - 3.5. Facturas falsas en el régimen de módulos.**
- 4. CARENCIAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**
- 5. CONCLUSIÓN.**

## **1. INTRODUCCIÓN.**

En junio de 2005, la Organización de Inspectores ya manifestó<sup>1</sup> que no existía voluntad política para luchar contra el fraude fiscal. Se efectuaba dicha afirmación debido a las deficiencias que presentaba el Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado por el Gobierno en febrero de 2005, ausencia de medidas normativas y de dotación de los medios necesarios, que lo invalidaba para el objetivo de luchar contra el fraude fiscal.

El transcurso del tiempo y los sucesivos acontecimientos que se han producido, entre los que figuran la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 y la presentación del Anteproyecto de Ley de Prevención del Fraude Fiscal, vuelven a demostrar que no se van a dotar mayores medios en la lucha contra el fraude y que las medidas normativas – algunas de dudosa efectividad – son de tipo parcial para prevenir determinados fraudes, pero insuficientes para combatir el enorme fraude fiscal existente en España.

## **2. NECESIDAD DE MEDIOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**

### **2.1.- Cuantificación.**

Los Inspectores han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones las condiciones en las que se desarrolla el trabajo de los equipos y unidades de inspección, destacando su inadecuada composición y la ausencia de personal administrativo.

En el trabajo que desarrollan los equipos de inspección hay que destacar, por un lado, la gran cantidad de tiempo que dedican inspectores y subinspectores a tareas administrativas y burocráticas, ante la falta de personal administrativo para llevarlas a cabo, en detrimento del tiempo que tendrían que dedicar a las tareas de comprobación e investigación.

Por otro lado, hay que destacar la insuficiente dotación de dichos equipos, siendo necesario, a juicio de los Inspectores de Hacienda, partir de un incremento sustancial de las plantillas de administrativos, agentes tributarios y de subinspectores. Las promesas de las autoridades tributarias –también de las actuales – de redistribuir el personal entre las diferentes áreas nunca se han llevado a cabo, dado que en las otras áreas no sobran esos efectivos.

En un estudio efectuado por la Organización de Inspectores<sup>2</sup> se han cuantificado las necesidades de medios humanos en un incremento de 1.800 subinspectores, 1.000 Agentes Tributarios y 1.000 nuevos auxiliares administrativos.

Las carencias de medios personales tienen como consecuencia que no se puedan destinar los medios adecuados para luchar ni siquiera contra el fraude organizado. Así, existen investigaciones de mucha importancia paralizadas o ralentizadas ante la falta de inspectores y subinspectores que las lleven a cabo.

---

<sup>1</sup>Documento denominado “ Falta de voluntad política para luchar contra el fraude fiscal” disponible en nuestra página WEB [inspectoresdehacienda.org](http://inspectoresdehacienda.org) en la parte destinada a los documentos de trabajo.

<sup>2</sup> Documento denominado “Necesidad de medios humanos en la lucha contra el fraude fiscal” disponible en nuestra página WEB.

## **2.2.- Los medios para la lucha contra el fraude en el Parlamento.**

Desde el inicio del año 2005, la Organización de Inspectores ha mantenido diversas reuniones en el Congreso de los Diputados con todos los Grupos Parlamentarios. En las mismas se han tratado temas como la necesidad de aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria, o las deficiencias existentes en la lucha contra el fraude, haciendo especial hincapié en la falta de medios.

Consecuencia de estas actuaciones, y en relación con la necesidad de medios, en el último debate de política general en torno al estado de la Nación, se aprobó en el Congreso de los Diputados una resolución (boletín oficial de las Cortes de 20 de mayo de 2005) instando al Gobierno a que promoviera los cambios normativos necesarios para combatir de modo eficaz la elusión fiscal, y asegurara los recursos humanos y técnicos necesarios para reforzar la capacidad inspectora y sancionadora de la Administración Tributaria.

En el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 presentado por el Gobierno se pudo comprobar que no se reflejaba ninguna medida para dar cumplimiento a ese mandato expreso del Congreso de los Diputados. Por ello, en el mes de octubre, la Organización de Inspectores de Hacienda remitió escritos a los diferentes Grupos Parlamentarios para que presentaran enmiendas a los preceptos de la Ley relacionados con los medios humanos (artículo 20) y medios materiales (artículo 18) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el objetivo de incrementarlos y destinar dicho incremento a la lucha contra el fraude fiscal.

Las enmiendas solicitadas por la Organización de Inspectores fueron presentadas en el Congreso por diferentes Grupos Parlamentarios, excepto por el Grupo Socialista, no siendo aprobadas. Fueron también presentadas en el Senado por los Grupos Parlamentarios Popular y Mixto (Izquierda Unida), siendo aprobadas en las votaciones efectuadas y figurando, por tanto, en el texto remitido al Congreso para su aprobación definitiva. Finalmente, en el Congreso de los Diputados fueron suprimidas.

**Las autoridades tributarias manifestaron que no era la norma adecuada, ya que se presentaría posteriormente un proyecto de ley específico de medidas contra el fraude. Ahora observamos que en este Anteproyecto de Ley presentado por el Gobierno no figura ningún precepto relacionado con la dotación de los medios humanos y materiales necesarios.**

Difícilmente van a convencer las autoridades tributarias de que tienen voluntad política de luchar contra el fraude fiscal mientras que los Inspectores y Subinspectores dediquen una parte importante de su tiempo a tareas administrativas y burocráticas, ante la ausencia de personal que las realice, y que efectúen las comprobaciones de las grandes empresas con equipos compuestos por un inspector y un subinspector. A veces incluso "el equipo" lo compone solamente un inspector.

### **3. MEDIDAS NORMATIVAS REFLEJADAS EN LA LEY DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE.**

Las medidas reflejadas en el Anteproyecto de Ley modifican determinados preceptos de la normativa tributaria (Impuesto sobre sociedades, Impuesto sobre la Renta de los No residentes, IVA, algunos Impuestos Especiales) y de otras disposiciones que no tienen naturaleza fiscal.

La primera conclusión que se obtiene del análisis de esos preceptos es que la norma refleja modificaciones normativas para combatir, fundamentalmente, el fraude relacionado con las tramas de IVA y con el sector inmobiliario, en la misma línea seguida por el Plan de prevención del fraude.

Se va a analizar, en primer lugar, la efectividad de las medidas contempladas en el proyecto de ley para combatir dichos fraudes.

#### **3.1. Tramas de defraudación en el IVA.**

##### **3.1.1. Informes de la Comisión Europea.**

La existencia de tramas de entidades que se dedican a defraudar en el IVA, utilizando el denominado "fraude carrusel" es un problema europeo. Así, en un informe de la Comisión Europea (CE) de fecha 28 de diciembre de 2000 la Comisión deploraba que no se avanzara lo suficiente en la cooperación administrativa y en el control del IVA. Por consiguiente, el 5 de junio de 2000, el Consejo ECOFIN invitó a la comisión y a los Estados miembros a iniciar una serie de acciones para reforzar la lucha contra el fraude fiscal en el marco del régimen actual del IVA, ya que se rechaza la reforma de la regulación legal del IVA para combatir el fraude fiscal, pese a las propuestas realizadas en este sentido por las autoridades nacionales, académicos y organizaciones profesionales.

En cuanto al volumen del fraude y medidas a adoptar, un Informe de la Comisión del año 2004 refleja lo siguiente:

- Aunque el índice de detección de fraude es incierto y la cantidad exacta de dinero en juego resulta difícil de cuantificar, las cantidades son indudablemente considerables. Algunos Estados miembros han calculado pérdidas de hasta un 10% en la recaudación neta de IVA.
- Se ha demostrado que el VIES es una herramienta inadecuada en la lucha contra el fraude carrusel por el lapso de tiempo que transcurre antes de que la información sobre las adquisiciones intracomunitarias esté disponible para los Estados miembros. Normalmente transcurren por lo menos tres meses entre la fecha de la transacción y la fecha de la correspondiente transmisión de datos, que a menudo es más que lo que un operador fraudulento necesita para desaparecer.
- Dentro de las medidas propuestas por la Comisión, destacan:
  - la que trata de impedir la entrada de los operadores carrusel en el sistema del IVA, debiendo las Administraciones fiscales identificar a las empresas ficticias que solicitan el Registro del IVA con el único objetivo de llevar a cabo operaciones fraudulentas.

- Retención de las devoluciones al comprador, en espera del resultado de la investigación ulterior.
- La introducción de una responsabilidad fiscal solidaria.
- La creación de unidades antifraude.
- Se han identificado 40 sectores diferentes en los que se produce el fraude carrusel, destacando aquellos que comercian con bienes de alto valor que son fáciles de transportar, como componentes informáticos y teléfonos móviles.
- La Comisión constata el éxito registrado en la lucha contra el fraude carrusel por los Estados miembros (en particular Países Bajos y Reino Unido) que ya han aplicado las medidas específicas de detección y control.

### **3.1.2. El fraude en España.**

#### **A) Importe.**

No se disponen de cifras sobre el fraude en el IVA, ni del relacionado mediante la utilización de tramas de sociedades, pero existen otros estudios que señalan que España está a la cabeza de los países europeos, con un porcentaje de fraude fiscal del 23% del PIB.

Si la Comisión Europea estima que el fraude por las tramas de IVA puede cuantificarse en algunos países en un 10% de la recaudación neta por este impuesto, en el caso de España, donde las cifras de fraude de carácter general son muy superiores a las del resto de países, dicho porcentaje sería superior. No obstante y para poder hacerse una idea de los importes de cuotas defraudadas y, siendo benévolo, se utilizará el 10% como porcentaje de referencia.

**Aplicando este porcentaje a la recaudación del IVA en España, 40.579 millones de euros en 2003 y 44.507 millones en 2004, el fraude podría superar los 4.000 millones de euros anuales.**

#### **B) Planes de control.**

En los **Planes de Control Tributario** aprobados en los últimos años, siempre han figurado las tramas de defraudación en el IVA:

- Plan de control tributario de 2003: Durante 2003 continuará la labor de comprobación y vigilancia de las tramas de fraude organizado en el Impuesto sobre el Valor Añadido vinculadas a operaciones de comercio exterior e intracomunitario, iniciada en años anteriores.
- Plan de control Tributario de 2004: Se acentúa la comprobación y vigilancia de las tramas de fraude organizado en el IVA, vinculadas a operaciones de comercio exterior e intracomunitario, con mayor utilización de la información procedente de otros países, muy especialmente de la Unión Europea, y con la comprobación de la situación censal de los operadores intracomunitarios, con actuaciones de control previas o inmediatas a la concesión del Número de Operador Intracomunitario.
- Plan de control Tributario de 2005: Lucha contra las tramas organizadas de fraude del Impuesto sobre el Valor Añadido en las operaciones intracomunitarias. Para combatir este complejo problema se realizarán actuaciones en el marco de una nueva estrategia, que en el Área de Inspección comprenderán:

- Controles preventivos en relación con el acceso y seguimiento de empresas en el Registro de Exportadores y otros Operadores.
- Medidas de detección precoz del fraude, dirigidas a la obtención y tratamiento de información de los sectores afectados.
- Actuaciones de comprobación e investigación de los contribuyentes incluidos en una trama, siendo objeto de especial atención el control las devoluciones solicitadas.

Podemos concluir que la inclusión de las tramas del IVA en los planes de control Tributario aprobados anualmente y en el Plan de Prevención del Fraude, aprobado en febrero de 2005, son planes elaborados como consecuencia de las directrices de la Comisión Europea para erradicar el enorme fraude existente. Precisamente, la falta de medios humanos y materiales dedicados a la corrección de este fraude ha provocado quejas formales de otros países (Holanda y Alemania) y de la propia Comisión Europea, que han trasladado a España por el retraso en cumplimentar los requerimientos de información que se solicitan a la AEAT, ya que España figura a la cabeza de los retrasos en el cumplimiento de los plazos de respuesta en el ámbito de toda la Unión Europea.

### **C) Resultados.**

En septiembre de 2005, la Agencia Tributaria elaboró una nota de prensa sobre los resultados enero-septiembre del Plan de Prevención del Fraude Fiscal en la que señalaba: **“La Agencia Tributaria ha triplicado en lo que va de año sus actuaciones sobre tramas de fraude en el IVA”**. En el texto de la nota de prensa se decía que “la Agencia Tributaria ha incrementado un 196% sus actuaciones sobre tramas de fraude en el IVA, una de las áreas prioritarias de investigación señaladas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal que se aprobó a comienzos de año. En los nueve primeros meses de 2005, la AEAT ha investigado a 397 empresas por su presunta participación en tramas de fraude en el IVA cuando en el mismo periodo del año pasado actuó sobre 134, según explicaron en rueda de prensa el secretario de Estado de Hacienda, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, y el director general de la Agencia Tributaria, Luis Pedroche”.

Resulta llamativo que se destaque por la Agencia Tributaria como un resultado brillante que se ha triplicado el número de actuaciones, cuando hemos visto que la Comisión Europea lleva años insistiendo en la necesidad de luchar contra este fraude, y que en los diferentes planes de control Tributario de los años anteriores así se establecía. Los medios humanos y materiales dedicados a la comprobación de este fraude son ridículos en función de la magnitud del mismo.

Dado que en este tipo de fraude se crean sociedades ficticias, sin ningún tipo de actividad, que se transmiten mercancías a veces inexistentes y se logra que los diferentes Estados devuelvan unas cuotas de IVA que nunca se han ingresado previamente, los resultados que la Administración Tributaria tendría que ofrecer se tendrían que referir al importe de esas devoluciones que efectivamente se han recuperado, o sea, que estén “en caja”. **Así, si se cuantifica el fraude anual en unos 4.000 millones de euros anuales, y se pueden comprobar los cuatro últimos años, la Administración Tributaria tendría que aportar las cifras que se han recuperado en el año 2005 de esos 16.000 millones.**

Si se desconocen las magnitudes anteriores y sabiendo además que son cifras estimadas a la baja, las Autoridades Tributarias, en su afán convulsivo por ofrecer cifras, siempre superiores a las de los años anteriores, pretenden ofrecer como resultados brillantes, cuando no lo son, que se han comprobado 397 sociedades, o que cada dos o tres meses se descubre una trama de sociedades que han defraudado unos millones de euros, cuando lo normal es que, además, no se recupere ningún importe de esas cuantías defraudadas. A título de ejemplo, en uno de los expedientes se han descubierto 497 sociedades domiciliadas en un mismo piso.

Aún entrando en más detalle, y en relación con los resultados que ha ofrecido la Agencia Tributaria sobre el número de actuaciones que se han realizado, hay que señalar que se incluyen algunas que no tienen nada que ver con las tramas del IVA. **Así, en la planificación de los programas de comprobación inspectora del año 2005 se han incluido como si fueran sociedades que están incluidas en tramas de defraudación actuaciones rutinarias, como devoluciones de IVA, por el simple hecho de que las entidades que las solicitan figuran matriculadas en determinados epígrafes del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) considerados como de riesgo. De esta forma, se inflan los resultados del número de actuaciones realizadas en el fraude de tramas en un afán de ofrecer unos mayores resultados cuantitativos.**

### **3.2. Defraudación en el Impuesto Especial de Matriculación de Determinados Medios de Transporte.**

En la ley de prevención del Fraude se modifica el artículo 71 de la Ley de Impuestos Especiales, para evitar el fraude que se produce, sobre todo, en la importación de coches de lujo de otros países de la Unión Europea.

En relación con este tipo de fraude, resulta aplicable lo manifestado anteriormente sobre las tramas en todo lo relacionado con la forma de operar de determinadas entidades, creando sucesivas sociedades en diferentes Estados. La diferencia radica en que aquí no se realizan devoluciones de cuotas de IVA, sino que el fraude se traduce en la falta de ingreso del Impuesto Especial de Matriculación y de la cuota de IVA correspondiente.

**La medida reflejada en el Anteproyecto de Ley resulta insuficiente, ya que corrige el fraude en el Impuesto sobre matriculación pero no evita el que se produce en el Impuesto sobre el Valor Añadido cuando se presenta la declaración meses después de la matriculación del vehículo. La Organización de Inspectores ha efectuado propuestas para corregir este fraude, también en el IVA, que no han sido aceptadas.**

### **3.3. Fraude en el sector inmobiliario.**

Los Inspectores de Hacienda consideran las medidas reflejadas en el Proyecto de Ley claramente insuficientes para corregir el fraude en dicho sector.

**En el Anteproyecto de Ley se destaca como medida estrella la obligatoriedad de consignar el medio de pago utilizado en las compraventas de bienes inmuebles. Es más que dudoso que con esta medida se refleje, por ejemplo, en la escritura la forma de pago de la parte del precio que se ha realizado en negro momentos antes de efectuar la operación.**

Las restantes medidas, tendentes a obtener información de los bienes inmuebles se consideran positivas, pero resultan totalmente insuficientes para combatir el enorme fraude que existe en el sector inmobiliario, en todas sus manifestaciones.

### **3.4. Paraísos fiscales.**

#### **3.4.1. Entorno exterior.**

Para enjuiciar la actuación de la Inspección de Hacienda en las comprobaciones sobre la utilización de los paraísos fiscales, resulta necesario analizar previamente las circunstancias del entorno exterior que pueden condicionar dicha actuación.

Las características de opacidad y anonimato de los paraísos fiscales los convierten en territorios que se utilizan para ocultar todo tipo de rentas, incluidas las provenientes de actividades delictivas, como el terrorismo, tráfico de armas y drogas. Puede resultar extraño que un puñado de pequeños países tenga en jaque al resto del mundo y más cuando se ha demostrado que los paraísos fiscales se han utilizado también en la financiación del terrorismo.

Esa evidente que se pueden utilizar estos pequeños territorios para ocultar todo tipo de rentas porque no existe un interés del resto de los países en evitar dicha situación. El problema surge de la contradicción existente entre medidas lógicas que se deberían tomar, como aislarlos financieramente, y los principios inspiradores de las economías occidentales, como ocurre en el caso concreto de la Unión Europea, donde rige el principio de libertad de movimiento de capitales sobre cualquier otro interés. Así, dicho principio figura reflejado en el artículo 56 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que prohíbe las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos entre Estados miembros, y también entre estos y terceros países.

Por tanto, existe un primer condicionante de la actuación de cualquier país perteneciente a la Unión Europea, como es el caso de España. Por ello, las posibilidades de limitar la utilización abusiva de los paraísos fiscales no dependen de la actuación individual de un determinado país, sino que tendría que ser una labor conjunta de la mayoría de los llamados países occidentales y, hasta el momento, han primado otros principios e intereses económicos.

Existe un ejemplo muy reciente de adopción de medidas, como es la directiva de la Unión Europea respecto de la obligatoriedad de intercambio de información pero, y esto es quizás lo más importante, solamente relacionada con la fiscalidad del ahorro. En el Consejo de Economía y Finanzas de la Unión Europea de diciembre de 1997 se estableció que **el intercambio de información, que se pretendía lograr en el ámbito de fiscalidad del ahorro entre los Estados miembros de la Unión Europea, debía ir acompañado de acuerdos en los que se adoptaran medidas equivalentes por una serie de países**



### **terceros, cuyos mercados financieros compiten directamente con los Estados miembros.**

En el caso concreto de España, el Consejo de Ministros aprobó el día 20 de mayo de 2005 diez acuerdos de canjes de notas entre España y diversos paraísos fiscales dependientes y asociados de Reino Unido y Países Bajos en materia de intercambio automático de información sobre los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Resulta sorprendente que algunos de estos convenios se hayan firmado entre España y Holanda y el Reino Unido porque los territorios calificados como paraísos fiscales dependen de ellos.

#### **3.4.2. Actuaciones en España. Planes de control Tributario y Anteproyecto de Ley de Prevención.**

En relación con los paraísos fiscales, los Planes de Control Tributario de los últimos años siempre han reflejado que la Inspección de Hacienda iba a efectuar actuaciones dirigidas a identificar el fraude fiscal mediante la utilización de paraísos fiscales sin haberse obtenido resultados positivos evidentes.

Teniendo en cuenta los condicionantes exteriores mencionados anteriormente, las medidas reflejadas en el Anteproyecto de Ley resultan insuficientes para evitar el fraude que se comete mediante la utilización de los paraísos fiscales.

Por otro lado, en el contenido del Anteproyecto de Ley se establece que se eliminarán de la lista de paraísos aquellos territorios respecto de los que exista intercambio de información. El Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, estableció la relación de los países y territorios a los que cabe atribuir el carácter de paraísos fiscales, que estaría sujeta a las modificaciones que dicten la práctica, el cambio en las circunstancias económicas y la experiencia en las relaciones internacionales. Dicha norma ha sido modificada en el año 2003, introduciendo la posibilidad de excluir de la lista de paraísos fiscales a los países y territorios que se comprometan a intercambiar información con la Administración española. Dicho compromiso ha de quedar plasmado en un acuerdo específico de intercambio de información o en un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información. Así pues, presumiblemente, la lista de paraísos fiscales quedará sensiblemente reducida por el simple hecho de haber firmado un convenio de intercambio de información, aunque el mismo tenga un carácter muy limitado.

**Así pues, las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley, además de ser superfluas, van a tener escasa efectividad, ya que la lista de paraísos fiscales a las que se les van a aplicar va a reducirse drásticamente. De esta forma, no solamente se renuncia a combatir el fraude fiscal mediante la utilización de los paraísos, sino que además se les va a dar más facilidades.**

Por último y en relación con los paraísos fiscales es importante mencionar dos circunstancias. La primera de ellas, la reiterada insuficiencia de medios humanos y materiales determina la imposibilidad, aunque existiera intención de hacerlo, de realizar actuaciones de investigación respecto de las 30.000 sociedades que operan en la Costa del Sol y están domiciliadas en Gibraltar, con los equipos de inspección existentes actualmente en las provincias limítrofes. **Por otro lado, existen expedientes similares al**

**denominado *Ballena Blanca* cuyas investigaciones están ralentizadas ante la falta de equipos de inspección e inspectores que las lleven a cabo.**

La segunda circunstancia se refiere a la **nueva normativa de las Instituciones de Inversión colectiva (SICAVS)**. Se ha aprobado recientemente el Reglamento que desarrolla la nueva Ley aprobada en el año 2003, y una de las características del desarrollo reglamentario, aparte de la flexibilización de todos los requisitos para tributar al tipo especial del 1%, es que regula las denominadas Instituciones de Inversión Colectiva de Inversión Libre, entre las que se encuentran lo denominados Fondos de Inversión Libre, los llamados "hedge funds". En el Reglamento de desarrollo se hacía mención solamente a los fondos domiciliados en un país de la OCDE, pero ello habría dejado fuera el 95% de los "hedge funds" de todo el mundo, que están domiciliados en paraísos fiscales. Por ello, un borrador de Circular que ha distribuido la CNMV en el sector interpreta que quien tiene que estar domiciliada en un país de la OCDE es la entidad gestora y no el fondo.

### **3.5. Facturas falsas en el régimen de módulos.**

La situación de utilización abusiva del régimen de módulos no resulta nueva y es conocida por los Inspectores desde hace muchos años, sin que las autoridades tributarias hayan querido introducir las modificaciones necesarias en dicho régimen. Así, en un documento<sup>3</sup> elaborado por la organización de Inspectores en el año 2003 se ponía de manifiesto la necesidad de una reforma profunda del sistema de módulos. Asimismo, en un informe del Tribunal de Cuentas sobre las actuaciones de control que realiza la Agencia Tributaria en relación con estos contribuyentes se destacaban importantes deficiencias en su actividad de control referida a los años 2002 y 2003.

Ha resultado evidente que la atribución a las Dependencias de Gestión de la AEAT de las competencias de comprobación inspectora de este régimen, no han corregido este fraude, aunque se hayan efectuado visitas a la totalidad del censo de contribuyentes que tributan en este régimen. No quiere esto decir que dichas Dependencias no hayan efectuado correctamente el trabajo encomendado, sino que éste se limitaba, de acuerdo con la legalidad vigente, a la comprobación de los signos, índices o módulos de la actividad.

En el informe elaborado por la Organización de Inspectores sobre el Plan de Prevención del Fraude<sup>4</sup>, se proponía que las actuaciones de control de contribuyentes en el régimen de módulos fueran efectuadas de forma integral por el Departamento de Inspección, en orden a la verificación tanto de los signos o índices por los que tributan, como de la verificación de la posible existencia de facturas falsas.

En el Plan de prevención del Fraude de febrero de 2005 se decía que no ha existido una estrategia definida sobre el papel en nuestro sistema tributario de los regímenes objetivos de tributación, proponiéndose como medida para combatir el fraude existente en este régimen – que afecta fundamentalmente a utilización de facturas falsas – la práctica de una retención. En el Anteproyecto de Ley se cuantifica dicha retención en el 3%, si bien ya se ha manifestado por las Autoridades Tributarias que se eximirá de dicha retención a algunos

---

<sup>3</sup> Documento denominado "LA SITUACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL: DIAGNOSTICO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA" (página 22) de fecha 23/10/2003.

<sup>4</sup> Documento denominado "EL PLAN DE PREVENCION FISCAL", de fecha 14/12/2004.

contribuyentes. **Creemos que con esta medida no se corregirá el fraude consistente en la emisión de facturas falsas.**

#### **4. CARENCIAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

Examinado el contenido del Anteproyecto de Ley, podemos concluir que en el mismo se reflejan una serie de medidas normativas, que perfectamente se podrían haber incluido como reformas de los diferentes impuestos, tendentes a combatir determinados fraudes. El Plan de Prevención del Fraude pretendía incidir en el fraude existente en algunos sectores, fundamentalmente el relacionado con las tramas del IVA y el inmobiliario, y el Anteproyecto de Ley ha seguido el mismo camino.

El Anteproyecto de Ley adolece de deficiencias muy importantes para considerarlo como una norma dirigida a erradicar el fraude fiscal existente en España de una forma global y definitiva.

Algunas de las carencias más importantes detectadas son las siguientes:

- No se reforman los procedimientos tributarios de comprobación inspectora, ineficaces en los supuestos de fraude más sofisticados, como los de tipo delictivo u organizado.
- No se reforman los preceptos de la Ley General Tributaria que influyen negativamente en la lucha contra el fraude, como, por ejemplo, el régimen sancionador. A título de ejemplo, resulta sorprendente que en el Anteproyecto de Ley se modifique la sanción por comunicar datos falsos relacionados con el NIF, incrementando su importe a 30.000 euros, y la sanción por proporcionar datos falsos a la Administración, en cumplimiento de un requerimiento expreso, sea de 200 euros.
- No se reforma la normativa sobre el Delito contra la Hacienda Pública.
- No se dota a la Agencia Tributaria de los medios legales necesarios para luchar contra los delitos fiscales o el blanqueo de dinero.
- No se contempla la creación de la policía fiscal, ni se regula la actuación de la misma.
- No se persiguen las conductas de las personas o instituciones que colaboran habitualmente en la comisión de fraudes o diseñan instrumentos adecuados para ello.
- No se regula la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude.
- No se regula la especialización de la Fiscalía y los Tribunales de Justicia en relación con los delitos económicos.
- No se contemplan medidas para combatir la llamada ingeniería financiera.
- Las medidas para luchar contra el fraude en recaudación resultan insuficientes, debiendo ampliarse los supuestos de responsabilidad tributaria.

- No se contemplan los medios humanos y materiales necesarios para la lucha contra el fraude ni las medidas organizativas necesarias.

Además de las carencias que presenta el Anteproyecto de Ley, existen otras de tipo organizativo que debería llevar a cabo la Agencia Tributaria en orden a lograr una estructura adecuada para la lucha contra el fraude, ya que es dudosa la efectividad de la creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes para dicho objetivo, única medida adoptada hasta ahora. La Organización de Inspectores ha propuesto numerosas medidas de este tipo, sin que hayan sido tenidas en cuenta.

Estas carencias son solo algunas de las que figuran en el documento elaborado por la Organización de Inspectores en el mes de octubre de 2005<sup>5</sup>, y que se remitió a todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y a las Autoridades Tributarias. En el Anteproyecto de Ley presentado por las Autoridades Tributarias no se han incluido las propuestas efectuadas por los Inspectores, aprobadas por unanimidad en el último congreso de la Organización.

## **5. CONCLUSIÓN.**

**Los Inspectores de Hacienda consideran, tras el análisis del Anteproyecto de Ley de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, que las Autoridades Tributarias no tienen voluntad política de luchar contra el fraude fiscal, al no adoptar, tanto en el Plan de Prevención como en el Anteproyecto de Ley presentado, las medidas necesarias, de todo tipo, para que esa lucha resulte eficaz.**

**Las actuaciones incluidas en el Anteproyecto de Ley se van a limitar a intentar lograr algunos avances en determinados tipos de fraudes, pero eso no responde a lo que el Ministro de Hacienda manifestó al llegar al Gobierno: que uno de los objetivos prioritarios del Gobierno iba a ser la lucha contra el fraude fiscal.**

**ORGANIZACIÓN DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO  
ENERO 2006**

---

<sup>5</sup> Documento denominado “PROPUESTAS PARA LA LEY DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL”, de fecha 21/10/2005.