

EL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

Informe de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado

Diciembre 2004



ÍNDICE

I.- PLAN DE PREVENCIÓN O PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

II.- CARENCIAS Y DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL.

- A) NECESIDADES MATERIALES.**
- B) CARENCIAS NORMATIVAS.**

III.- ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DEL PLAN.

- 1.- INGENIERIA FISCAL.**
- 2.- MÓDULOS.**
- 3.- PRESENCIA DE LA AEAT ANTE LOS PRESUNTOS INCUMPLIDORES.**
- 4.- MEDIDAS ORGANIZATIVAS.**

- A) Análisis de la situación actual de la Agencia Tributaria.**
- B) Medidas organizativas reflejadas en el Plan.**

IV.- CONCLUSIONES.

V.- SUGERENCIAS.



I.- PLAN DE PREVENCIÓN O PLAN DE LUCHA.-

En el análisis del PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL presentado por la Agencia Tributaria lo primero que resalta ha sido el **cambio de nombre**, que, como veremos posteriormente, no responde a un error o casualidad, y que ha llamado la atención incluso para aquellos que no son expertos en temas fiscales. El anuncio del Gobierno se refería a la aprobación de un PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE y finalmente se nos ha presentado el borrador de un PLAN DE PREVENCIÓN. Evidentemente, no es lo mismo, ya que prevenir supone adoptar medidas para evitar que no se produzca fraude en el futuro, mientras que luchar supone actuar contra el que se ha producido y se está produciendo en el momento actual.

Y decimos que no es un error o casualidad porque en el transcurso de su elaboración se ha tenido conocimiento de algunas medidas, acertadas en orden a luchar contra el fraude, que los responsables han reflejado en sus informes y no constan en el borrador presentado. **Dichas medidas** figuraban incluso en el último borrador, cuando aún se llamaba "PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE" y **han ido desapareciendo**. Así, es el caso de las siguientes:

- Creación de la policía fiscal, que ahora ha quedado en la firma de un convenio de colaboración con la policía.
- Medidas concretas de reforzamiento del Servicio Jurídico del Estado. En el borrador presentado desaparece el análisis que se realizaba de la situación deficiente en las tareas a realizar por dicho Servicio, así como la medida que proponía la culminación de la planta territorial del Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria y redimensionamiento de sus servicios centrales en función de las nuevas necesidades en la lucha contra el fraude.
- Creación de equipos de investigación criminal para llevar a cabo los planes de trabajo en sede judicial o, encomendados de otro modo por la autoridad judicial.
- Refuerzo del reconocimiento legal de la competencia de la Agencia Tributaria para investigar el fraude fiscal de carácter criminal, los delitos de contrabando, el blanqueo de capitales y los delitos conexos en funciones de auxilio a la justicia.
- La potestad de investigar cuentas corrientes sin notificación a su titular en el marco de aquellas actuaciones de carácter preprocesal previas al traslado del tanto de culpa a la autoridad judicial, o la interposición de querrela.
- Reorientar recursos a la investigación, de tal forma que la Oficina Nacional de Investigación del Fraude pueda elaborar, dirigir y coordinar planes de trabajo a desarrollar por equipos o unidades de investigación, y solicitar la adscripción temporal de funcionarios para el desarrollo de determinadas investigaciones, para lo cual debe contar con personal especializado suficiente no sólo en el desarrollo de actuaciones inspectoras, sino también en el ámbito jurídico, policial e informático.

Hemos señalado la desaparición de algunas medidas significativas, si bien en el conjunto del documento hay multitud de aspectos y temas en los que se ha producido una "suavización" respecto de la redacción original, que quizás justifiquen el cambio de



nombre. Desconocemos el motivo de estos cambios, pero pudieran deberse a la necesidad de suavizar el Plan ante el **sometimiento a información pública** del contenido del mismo, medida respecto de la que no estamos en absoluto de acuerdo.

Somos conocedores del malestar que ha producido dicha situación dentro de la Agencia Tributaria, ya que incluso su publicación, en relación a algunos aspectos de su contenido, podría **infringir el artículo 116 de la nueva Ley General Tributaria**, que establece que el Plan de control Tributario tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen.

Pero, independientemente de que incumpliera la legalidad, creemos que en algunos aspectos existe una auténtica irresponsabilidad poniendo a la luz pública determinadas deficiencias en las actuaciones de la Agencia Tributaria, así como las medidas que se van a tomar para investigar determinados fraudes. Un ejemplo concreto se pone de manifiesto en el apartado de tramas de fraude del IVA. Este tipo de fraudes se caracteriza porque son actuaciones de tipo criminal y organizado. No se trata de detectar operaciones no declaradas en una contabilidad de una empresa real, sino que son organizaciones que mediante entramados de sociedades ficticias logran devoluciones importantes de impuestos, que por supuesto no se han ingresado anteriormente. Dicho de otra forma, parte de los impuestos que pagan los ciudadanos que cumplen correctamente con sus obligaciones fiscales se los llevan estos delincuentes fiscales. Pues bien, entre las medidas que contiene el plan, una de ellas se refiere a la comprobación, SIN PREVIA COMUNICACIÓN, de la actividad real de dichas entidades (página 69). En resumen, con la publicación del Plan se le está avisando a estas organizaciones de las actuaciones que piensa hacer la Administración Tributaria, con lo que el efecto sorpresa, "sin previa comunicación", desaparece y hace inútil dicha medida.

Por último, que se haya presentado un Plan de Prevención condiciona el contenido del presente informe, ya que necesariamente una parte importante del mismo tiene que hacer referencia a las carencias que se observan para que sea realmente efectivo en la lucha contra el fraude. No se realiza un análisis individualizado de las 351 medidas que contiene el Plan, ya que incurriríamos en el mismo error denunciado, por lo que las propuestas que consideremos convenientes las efectuaremos internamente.

II.- CARENCIAS Y DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PLAN DE PREVENCION DEL FRAUDE FISCAL.

A) NECESIDADES MATERIALES.-

Las necesidades materiales son un aspecto que se considera fundamental porque afecta a la propia **credibilidad del Plan**. El Plan contiene 351 medidas y se manifiesta en el mismo, por un lado, que *"su puesta en práctica será inmediata"* (página 26) *"Este es un Plan que será inmediatamente aplicado"* (página 25), y, por otro lado, se dice que *"no contiene una petición ni un catálogo de necesidades de mayores recursos materiales."*(pág. 19).



Lo afirmación anterior choca frontalmente con la opinión de la mayoría de los Inspectores, que consideran la falta de medios como una de las causas principales de la situación actual de fracaso en la lucha contra el fraude fiscal.

Creemos que algunas de las medidas contenidas en el Plan resultan de imposible cumplimiento con los medios actuales. Para su realización se necesitaría una dotación de medios humanos y materiales que no se poseen, y sin embargo, se dice en el Plan que no se necesitan mayores recursos materiales.

Además de lo anterior, se dice *“que los recursos son limitados y, aunque mayores recursos permitirían incrementar las actuaciones de control y acometer nuevas iniciativas, el objetivo del Plan es incrementar la eficacia en la utilización de los recursos disponibles (página 19).* O sea, se está reconociendo abiertamente que si se destinaran mayores recursos se incrementaría la lucha contra el fraude, y sin embargo, no se cuantifican y solicitan esos mayores recursos y medios. Creemos que esta situación supondría una **grave dejación de las funciones que tiene la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude**, y habría que preguntar a los ciudadanos que cumplen escrupulosamente con sus obligaciones fiscales qué opinión les merece que no se investiguen los fraudes porque no se destinan más medios.

Por otro lado, la “eficacia” de la Agencia Estatal de Administración Tributaria no es lo que hay que reformar. Se equivoca el objetivo. La eficacia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es una cuestión contrastada, demostrando una rentabilidad y productividad desconocidas en otros sectores de la Administración Pública, a pesar de lo cual, hay deficiencias notables en la lucha contra el fraude. Pero esto se ha denunciado siempre y su solución sólo depende de la dotación de los medios necesarios, legales y materiales.

La Organización de Inspectores ha efectuado una propuesta a la Agencia Tributaria en orden a conseguir medios adicionales para poder implantar el Plan. Las líneas básicas de la propuesta son las que se exponen a continuación.

En la ley de creación de la Agencia Tributaria se estableció que una de sus fuentes de financiación era un porcentaje de la recaudación que se derivara de los actos de liquidación y de gestión, debiéndose fijar dicho porcentaje en la Ley anual de Presupuestos. Dicho porcentaje se ha ido reduciendo del 18% al 5% actual, determinando una carencia de medios por la insuficiencia del presupuesto de ingresos de la AEAT.

*Creemos que en el momento actual no se disponen de los medios necesarios para la aplicación inmediata del plan de Lucha contra el Fraude, aplicación que está prevista en el mes de enero de 2005. En el futuro, dichos medios deberán estar contemplados y regulados en el Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria, cuando sea aprobado. De no arbitrarse ninguna medida adicional, el Plan no podría iniciarse en tanto no se aprobara dicho Estatuto o, en su caso, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos del año 2006. Por ello, se propone la creación de una fuente de financiación adicional de la Agencia Tributaria **consistente en la percepción de un porcentaje del 18% de los ingresos en***



caja resultantes de las liquidaciones que practique y que estén por encima de la media de los últimos cinco años. **Con dicha fuente de financiación no se incrementa el presupuesto de gastos del Estado, ya que el importe se reconocería solamente si se produce un incremento de los "ingresos en caja"**.

El importe de esta fuente de financiación adicional iría destinado exclusivamente a dotar a la Agencia Tributaria de los medios necesarios para implantar el Plan de Lucha contra el Fraude. La distribución de dicho importe se desglosaría en las siguientes magnitudes:

1.- El 50% del importe se destinaría a la dotación de los medios materiales necesarios: de formación, técnicos, informáticos, de personal, inmobiliarios, y aquellos otros que la Dirección de la Agencia estime conveniente para lograr sus fines.

2.- El 50% restante se destinaría a una bolsa de productividad abierta para todos los colectivos de la Agencia Tributaria en función de su contribución en la lucha contra el fraude fiscal y como consecuencia de la obtención de unos mayores resultados sobre los conseguidos hasta ahora.

La presente propuesta se realiza teniendo en cuenta la necesidad de implantar el Plan de Lucha contra el Fraude en el mes de enero de 2005 y la tramitación parlamentaria que se está realizando en el momento actual de la Ley de Presupuestos del año 2005, por lo que exigiría que el Gobierno incluyera esta fuente de financiación adicional de la Agencia Tributaria en dicha Ley. Esta propuesta de financiación se considera provisional, ya que en el futuro Estatuto de la Agencia Tributaria tendrían que contemplarse las medidas de financiación necesarias para llevar a cabo sus funciones.

La propuesta efectuada, en relación con la retribución en base a objetivos conseguidos, está en concordancia con los que el propio Plan establece (página 19) "En cualquier caso, el desarrollo de tareas más complejas y la consecución de los objetivos de control y de prevención del fraude por la Agencia son elementos a considerar en la política de recursos humanos de la institución, cuyos medios deben ser adecuados a los objetivos propuestos, lo que implica, a su vez, contar con un sistema de retribuciones y de incentivación que coadyuve a su consecución. Tal sistema basado en resultados está en consonancia con el énfasis en la mejora de la productividad de nuestro país, establecida como línea estratégica de la acción de gobierno." Asimismo, en dos informes de sendos grupos de trabajo internos de la Agencia Tributaria se concluye de forma unánime e indiscutida que es necesario este tipo de incentivación.

B) CARENCIAS NORMATIVAS.

Se manifiesta en el Plan que en el mismo se proponen esencialmente medidas operativas y procedimentales y mejoras organizativas y de coordinación. **Creemos que resulta poco creíble que se pueda corregir el fraude existente en España**



exclusivamente con medidas de este tipo, ya que, en caso contrario, los ciudadanos podrían preguntarse por qué no se han adoptado antes dichas medidas.

Cabría preguntarles a los responsables del Plan el motivo de imponerse la autolimitación de no proponer medidas de carácter normativo.

La Organización de Inspectores de Hacienda del Estado ha propuesto en los documentos elaborados en los últimos años la aprobación de una serie de medidas normativas para mejorar la lucha contra el fraude. Dichos documentos pueden ser objeto de consulta en su página web, www.inspectoresdehacienda.org. No obstante, se hace referencia en el presente documento a las principales reformas que se reflejan en dichos documentos. Creemos que dichas reformas deberían estar incluidas en una Ley de Medidas de Lucha contra el Fraude, necesaria para que el Plan no quede frustrado y se limite, como en ocasiones anteriores, a una intensa publicidad mediática, pero con un resultado nulo en el objetivo a cumplir. En dicha Ley sería necesario la inclusión de las siguientes reformas normativas:

1.- REGULACIÓN DE LA COLABORACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

Se proponen las siguientes medidas:

- a) Modificar los supuestos de responsabilidad por colaboración en la comisión de las infracciones tributarias, mencionando expresamente los supuestos de colaboración en que pueden incurrir los particulares.
- b) Modificar la normativa legal sobre la denuncia pública, reforzando dicha conducta como medio de detección de fraudes.

2.- POLICÍA FISCAL.

La Ley de Lucha contra el Fraude ha de contemplar la creación de la policía fiscal, ya que es necesaria la incorporación efectiva de métodos de carácter policial para la lucha contra el fraude organizado, poniendo al servicio de los órganos de investigación los instrumentos precisos para tal fin. Esta iniciativa es coherente con la experiencia de otros países de nuestro entorno que disponen de estos instrumentos.

Estas funciones de policía fiscal podrían encomendarse bien a las Unidades Operativas de Vigilancia Aduanera, con la adecuada cobertura legal, o bien a unidades especializadas de cualquiera de los Cuerpos de Seguridad del Estado encuadradas, a tal fin, funcionalmente en el ámbito de la AEAT.

3.-REFORMA DE ALGUNOS PRECEPTOS DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA.

Queremos poner de manifiesto que las interesantes enmiendas, con argumentos de peso, que presentó el grupo socialista en la tramitación y discusión de la nueva Ley General Tributaria se vuelven ahora en su contra si mantiene invariable su



decisión de no introducir ninguna modificación para luchar de verdad contra el fraude, déficit del que acusó al anterior gobierno de forma muy beligerante. Citamos, a título de ejemplo, algunos aspectos de la nueva Ley General Tributaria que nos merecen un juicio negativo. Los principales elementos necesitados de reforma son los siguientes:

a) Conflicto en la aplicación de la norma tributaria.

No nos cabe mucha duda de que los expertos en ingeniería fiscal, cuando diseñen sus sofisticados fraudes, normalmente incorporando la simulación total o parcial de los negocios jurídicos diseñados, considerarán frente a la Administración que esas actuaciones son el resultado de un simple conflicto en la aplicación de la norma tributaria, invocando el artículo 15, de forma que no proceda la sanción ni por supuesto el reproche penal.

b) La investigación del fraude fiscal organizado.

Son ejemplos relevantes de este tipo de fraude las tramas de sociedades para defraudar el IVA, la actividad de banca privada y de despachos de abogados especializados en facilitar el fraude fiscal y el blanqueo de capitales de sus clientes mediante el suministro de productos fiduciarios offshore y onshore. En estas situaciones, la AEAT como regla general no ha acudido a los tribunales con un plan de trabajo o de investigación idóneo para el esclarecimiento adicional de los hechos en el que se contemple la práctica de las Diligencias de instrucción adecuadas para la obtención de pruebas, la adopción de medidas cautelares de carácter patrimonial y para propiciar la obtención de una sentencia condenatoria de la conducta denunciada.

De acuerdo con lo anterior parece necesario procurar una modificación de la LGT en virtud de la cual se atribuyan a la AEAT:

- La función de investigar el fraude fiscal de carácter organizado y el blanqueo de capitales en auxilio a la Justicia.
- La potestad de investigar cuentas corrientes sin notificación a su titular en el marco de aquellas actuaciones de carácter preprocesal previas al traslado del tanto de culpa a la autoridad judicial cuando se adviertan indicios de fraude fiscal de carácter organizado y de blanqueo de capitales y en todos aquellos supuestos de actuaciones basadas en comunicaciones de operaciones sospechosas por el SEPBLAC.

c) Régimen de infracciones y sanciones

La nueva Ley General Tributaria limita de forma apreciable el efecto disuasorio de las infracciones y sanciones tributarias, sin complementar ese efecto con otras medidas que puedan aumentar la percepción de riesgo de los incumplidores fiscales, por lo que es necesaria una reforma de la misma.



d) Las actas con acuerdo.

No nos parece razonable que el acuerdo pueda extenderse a la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados o, como se dice cuando, "resulte necesario para la correcta aplicación de la norma" porque la aplicación del Derecho no debe generar incertidumbres de esa naturaleza y las dudas razonables que puedan surgir en la interpretación de una determinada norma tributaria no deben de ser resueltas por el actuario y su superior inmediato de común acuerdo con el sujeto inspeccionado, sino por los órganos que tengan la competencia para interpretarla de forma unitaria para toda la administración tributaria y de acuerdo con mecanismos que garanticen tanto la seguridad jurídica como la ausencia de una transacción arbitraria sobre los derechos de la Hacienda Pública.

4.- REFORMA DE LA FIGURA DEL DELITO FISCAL.

Hay que destacar el fracaso al que hemos llegado con el llamado **delito fiscal**. La aplicación del delito no está cumpliendo las finalidades disuasorias y sancionadoras previstas por el legislador. Consideramos que el fracaso es judicial, no solamente administrativo, y que en esta materia son necesarias medidas procesales y judiciales, como puede ser la reforma de la Lcrim y de la LOPJ.

Las iniciativas legislativas sobre el delito contra la Hacienda Pública se han limitado siempre a elevar la cuantía mínima de la cuota defraudada, con el objetivo de desatascar los Tribunales, eludiendo una reflexión más de fondo sobre las causas de esta situación negativa. Esto repercute en la moral de los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria relacionados con la denuncia del delito.

En el ámbito administrativo no es aventurado afirmar que una de las razones más significativas que explican esa situación se halla en la no asunción por la AEAT de un papel suficientemente activo en el impulso del procedimiento penal, iniciado a instancias suyas. **Consideramos necesarias medidas como la reforma del Servicio Jurídico, la creación de más unidades de apoyo judicial, la policía judicial....., es decir, más medios.**

Y más allá de un replanteamiento de la adecuación de las actuales normas y sobre la eficacia realmente conseguida en su aplicación, entendemos que, además, debe reformarse esta figura introduciendo un tipo penal orientado a corregir las conductas de **quienes ofrecen a terceros instrumentos diseñados para posibilitar la ocultación fiscal**, independientemente de la responsabilidad criminal que pudiera derivar de la cooperación en los delitos fiscales de esos terceros.

Dada la experiencia de los últimos años, consideramos necesaria alguna reforma que sancione los casos **de colaboración de la banca con los defraudadores**. Es de conocimiento público que determinadas entidades de crédito están ofreciendo productos opacos diseñados a partir de una combinación de testaferreros



y paraísos fiscales para captar el dinero negro de los clientes usuarios de los servicios de la llamada Banca Privada

Finalmente, parece indispensable un **agravamiento de las penas para los supuestos de fraude organizado** o cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de **paraísos fiscales**

5.- ESTATUTO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.

Es urgente, porque se ha demorado más de diez años, la aprobación del Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria que consagre un marco jurídico que garantice la máxima independencia de la Institución a la hora de aplicar el sistema tributario.

Por ello, en la Ley de Lucha contra el Fraude es necesario que se regulen aspectos básicos del régimen jurídico de la Agencia como el nombramiento del Director de la AEAT, la participación efectiva de las Comunidades Autónomas, sus fuentes de financiación, y el régimen jurídico de los funcionarios.

6.- REFORMAS EN LA NORMATIVA DEL ALGUNOS IMPUESTOS.

En diferentes documentos elaborados por la Organización de Inspectores se han reflejado como necesarios determinados cambios en la normativa de algunos impuestos, que, a nuestro entender, dificultan el trabajo de la inspección para la corrección de conductas fraudulentas o que, por su complejidad o singularidad, suponen privilegios injustificados que implican un reparto injusto de las cargas tributarias que entendemos no ayudan a fomentar el cumplimiento voluntario o facilitan determinadas planificaciones fiscales abusivas, siempre intentando respetar las diferentes opciones de política tributaria. En algunos casos hay normas que responden a la actuación de grupos de presión, cuyo cada vez más fácil acceso a los responsables políticos en beneficio propio o en el de sus clientes ha originado, además, un fuerte desánimo entre los funcionarios de la Hacienda Pública.

III.- ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DEL PLAN.

Nos hemos manifestado anteriormente sobre la irresponsabilidad de someter a información pública algunos aspectos del contenido del Plan. En relación con las líneas de actuación que se contemplan en el Plan solamente vamos a hacer referencia a la comprobación de la llamada "ingeniería fiscal", correspondiendo el resto del contenido al análisis de medidas que están relacionadas con los aspectos organizativos de la Agencia Tributaria.

1.- INGENIERIA FISCAL.-

Se dice en el Plan que las actuaciones de control son extraordinariamente complejas y que "en general, el diseño del entramado defraudatorio no se realiza por el contribuyente sino que es obra de determinados despachos y entidades que



“comercializan” a terceros los productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal” (pág 125).

A pesar de las afirmaciones anteriores, solamente se propone como medida la creación de una base de datos para el trasvase de conocimientos en expedientes finalizados para detectar casos similares y favorecer su regularización. **Sin embargo, no se adopta ningún tipo de medida encaminada a exigir la responsabilidad solidaria a los despachos o instituciones que comercializan los productos, tanto en el ámbito administrativo como en el penal.**

En cuanto a los fraudes que se cometen utilizando la llamada ingeniería fiscal, resulta extraño que siendo uno de los fraudes más sofisticados, no se hayan incluido en el Plan por lo menos aquellos que ya figuraban en los Planes de Control Tributario de los años anteriores, como es el caso de la utilización abusiva de los mercados de valores (SIM-SIMCAV).

2.- MÓDULOS.-

Se dice en el Plan que “tampoco ha existido una estrategia definida sobre el papel en nuestro sistema tributario de los regímenes objetivos de tributación”.

Se propone como medida para combatir el fraude existente en este régimen, que afecta fundamentalmente a utilización de facturas falsas, la práctica de una retención, considerándose insuficiente esta medida.

Se propone que las actuaciones de control de contribuyentes en el régimen de módulos sean efectuadas de forma integral por un nuevo Departamento de Control, al que aludiremos posteriormente, 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.

3.- PRESENCIA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA ANTE LOS PRESUNTOS INCUMPLIDORES.

Se manifiesta en el Plan que se dedicará especial atención a presuntos incumplidores que, sin intervenir en tramas organizadas y grandes fraudes, declaran rendimientos inferiores a los reales. Para corregir dicha situación el Plan prevé la utilización sistemática de las comprobaciones limitadas para incrementar el número de actuaciones de control ante este colectivo, con el objetivo de que no se produzcan zonas de sombras en el control tributario (pág 35).

Hay que resaltar la idea de que la mayor “presencia” que se consigue a base de las comprobaciones limitadas sólo tendría un efecto contrario al pretendido, ya que si la comprobación empieza a ser extensiva en lugar de intensiva, necesariamente perderá calidad, y la mayor presencia se compensará con el menor temor a ser descubierto.

Consideramos que una comprobación limitada, dadas las limitaciones legales que tienen, no va a descubrir el verdadero rendimiento de dichos



contribuyentes, por lo que resultarán actuaciones ineficaces para lograr dicho objetivo. Existen otras medidas alternativas para intensificar la presencia en este tipo de contribuyentes, como puede ser, por ejemplo, efectuar comprobaciones en profundidad reduciendo el número de años a comprobar, limitándose solamente el último ejercicio declarado y, en caso de que se descubrieran anomalías importantes, ampliar las actuaciones al resto de ejercicios.

Además de lo anterior, resulta difícilmente creíble que se puedan realizar actuaciones masivas de este tipo por los órganos de Gestión con los mismos medios materiales de que disponen actualmente.

4.- MEDIDAS ORGANIZATIVAS.

Consideramos que las medidas de tipo organizativo no tendrían que incluirse en el Plan, ya que deberían ser acometidas por la propia Agencia para el cumplimiento de sus fines, sin tener que ser sometidas a información pública. No obstante, dado que en el Plan se manifiesta que propone esencialmente medidas operativas y procedimentales y mejoras organizativas y de coordinación, tenemos que hacer necesariamente un análisis de la situación organizativa actual de la Agencia Tributaria, examinar si las medidas propuestas en el Plan corrigen las deficiencias existentes en orden a mejorar la lucha contra el fraude y efectuar determinadas propuestas.

A) Análisis de la situación actual de la Agencia Tributaria.

En primer lugar, se hace referencia a los **continuos procesos de reorganización que sólo han contribuido a una burocratización ineficiente**, multiplicando los puestos de trabajo destinados a coordinar, sin haber potenciado adecuadamente las funciones de represión del fraude, y sin haber dotado a la inspección de suficientes instrumentos de apoyo. En los últimos años hemos asistido a una imparable burocratización de la Agencia Tributaria, mientras se ha abandonado a su suerte a quienes realizan actuaciones directas, que carecen de apoyo suficiente en su trabajo. La multiplicación de los puestos directivos provistos por el sistema de libre designación cuyo objeto, normalmente intangible, es la tramitación, coordinación y apoyo resulta inexplicable. Esta burocratización ha sido denunciada reiteradamente, pues hipoteca gravemente el futuro de las funciones que son propias de nuestra organización. Puede afirmarse sin margen de error que cada vez somos más y, sin embargo, en la lucha contra el fraude somos menos. La realidad denunciada nos desprestigia abiertamente a la vez que desplaza parte importante de los valiosos recursos disponibles a tareas que restan esfuerzos en la lucha contra el fraude.

En segundo lugar, paralelamente a esta burocratización de la estructura de la AEAT asistimos también a una **burocratización del trabajo diario** de los funcionarios que se traduce en la multiplicación de trámites, controles, instrucciones, notas, etc. El origen de este aumento del papeleo y las rutinas es múltiple y no puede separarse de lo expuesto anteriormente. Así, el afán de los *directivos* por implantar todo tipo de variables medibles y trasladables a gráficas de toda índole obliga al funcionario a dejar constancia, preferiblemente informática, de cada paso que da. Esta circunstancia



deteriora con el tiempo la calidad del trabajo diario, de forma que el funcionario acaba percibiendo que lo que hace lo debe hacer para la constancia que de ello queda en una herramienta informática.

En tercer lugar, creemos que es una sensación por todos compartida que el número **de puestos de libre designación** (alrededor del 50% del total) es excesivo y no se justifica con la realidad de los puestos de trabajo. Estos puestos deberían limitarse al máximo, siendo sustituidos por puestos de concurso donde las abandonadas reglas constitucionales de mérito y capacidad recobraran su protagonismo frente a las hoy imperantes de amistad y conocimiento personal. Carece de sentido, y conculca lo previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública el que en algunos Departamentos prácticamente todos los puestos sean de libre designación, desde el jefe de dependencia al jefe de unidad. La proliferación de los puestos de libre designación limita sin causa la independencia e iniciativa de sus funcionarios. En este sentido, a nadie se le escapa que por las especiales características de nuestro trabajo, la independencia de los inspectores, aún dentro de una estructura jerárquica, es un valor que debe defenderse como garante de la efectividad de los principios de igualdad y justicia tributarias.

En cuarto lugar, existen otros aspectos a considerar, como son los relativos a **las funciones desarrolladas por la Agencia Tributaria**. La gestión de los tributos se ha basado tradicionalmente en la separación de las funciones de gestión, de inspección y de recaudación y así fue reflejado en la propia ley de creación de la Agencia que hacía referencia a dichas funciones. La organización de la Agencia se basó en un principio en la atribución de cada una de estas funciones a los departamentos de Gestión, Inspección y Recaudación respectivamente. Con el transcurso del tiempo dichas funciones se han ido variando, no habiendo sido objeto de corrección alguna las incongruencias que se han producido, como las que se exponen a continuación.

- ✓ En primer lugar, se ha traspasado a la Inspección la **gestión tributaria de las grandes empresas**, sin que se haya cumplido el objetivo inicial de esta reforma, efectuada en el año 1995, era efectuar un seguimiento cercano de dichos contribuyentes.
- ✓ En segundo lugar, se han traspasado a las Administraciones y Dependencias de Gestión las actuaciones de **comprobación de contribuyentes que tributan en el régimen de módulos**. Es de todos conocido la utilización abusiva de dicho régimen por determinados contribuyentes para la emisión de facturas falsas. El problema se ha tratado de resolver en base a medidas de coordinación entre dependencias, insuficientes dada la magnitud y gravedad del fraude.

En quinto lugar, un problema detectado hace ya tiempo es el relativo al **cobro de las actas** y deudas de los contribuyentes que han adoptado medidas preventivas ante la posibilidad de que sean objeto de una comprobación inspectora. Es evidente la falta de resultados positivos en este sentido, por lo que quizás no se han tomado las medidas adecuadas para atajarlo. El trabajo efectuado, primero por Inspección y después por



Recaudación, resulta infructuoso, ya que el resultado final del mismo es la declaración de dicho contribuyente como fallido.

B) Medidas organizativas reflejadas en el Plan y sugerencias.

Las medidas organizativas contenidas en el Plan van encaminadas fundamentalmente a la coordinación interna entre áreas funcionales. Las medidas que fomentan la coordinación y la colaboración son imprescindibles, pero no aportan nada nuevo ni pueden suponer el centro de un Plan de este tipo, sino que más bien son el reconocimiento de que la actuación a que se refiere no ha funcionado anteriormente. Además, no se analizan las causas por las que ello ocurría, ni se proponen las soluciones necesarias. Así, es habitual contemplar en el Plan medidas como "necesidad de coordinación con....." .

Creemos que con las medidas propuestas no se contemplan soluciones a las deficiencias estructurales que se han producido en la Agencia Tributaria en los últimos años y que se han expuesto anteriormente. No nos corresponde a la Organización de Inspectores definir cual ha de ser la estructura organizativa de la Agencia Tributaria, pero sí es nuestra obligación manifestar nuestras discrepancias si la organización existente no es la adecuada para lograr una eficacia en la lucha contra el fraude.

Se manifiesta en el Plan que su aplicación va a ser inmediata y que no se necesitan mayores medios materiales, lo que obligará a reasignaciones de los medios existentes y a la **búsqueda de fórmulas organizativas más eficaces y eficientes de utilización para alcanzar los objetivos asignados a la Agencia**. Creemos que para que esto fuera creíble, y dada la aplicación inmediata del Plan, se tendría que disponer ya de un modelo de organización definido y de los recursos que se van a reasignar, ya que de lo contrario puede ocurrir lo mismo que en el Plan de Modernización de la Agencia Tributaria del año 1998, en el que se decía exactamente lo mismo y nunca se hizo.

Esta declaración de principios por si sola ya determina que la mayor parte de las medidas propuestas en este borrador no son sustantivas, ni tampoco van a afectar a las unidades operativas, sino que se deben de ceñir a las áreas encargadas de la planificación, la organización y la coordinación, asumiendo que son las que han fallado. Si no se adoptan medidas normativas que reformen los procedimientos o las facultades de comprobación, y por otra parte no se destinan más medios a la comprobación o "prevención" de conductas incumplidoras, lo único que se conseguirá es planificar, organizar y coordinar de otra forma, lo cual no tiene que ser malo a priori, pero resulta insuficiente. Esto se ha hecho ya otras veces en la Agencia Tributaria, sin necesidad de un "Plan" colgado en la Web de la Agencia.

Un ejemplo de medidas contradictorias se ha producido recientemente, cuando en el propio Plan se dice que "a nivel territorial, la imprescindible **regionalización de las áreas funcionales** para evitar autolimitaciones en la competencia territorial de los órganos de control **debe ser puesta en práctica de forma inmediata**" (pág 176), y



sin embargo, la Agencia Tributaria ha firmado recientemente un acuerdo con algunos sindicatos, en el que figura una nueva relación de puestos de trabajo (RPT) que supone la paralización de dicha regionalización.

Creemos necesaria y urgente la concreción de la estructura organizativa de la Agencia Tributaria. En esa estructura debería plantearse la necesidad de que existiera **un único "organo de control"** encargado de todas las tareas de control, comprobación, inspección e investigación, que evitaría la necesidad de coordinar un departamento de gestión, que gestiona y comprueba, con otro de inspección que gestiona y comprueba. Todos los problemas de coordinación vienen de aquí, de la lucha entre los departamentos por no ceder "sus" competencias. Toda la comprobación, de cualquier nivel, en manos de un órgano de control con dirección y planificación unificada, permitiría utilizar los recursos limitados en las tareas más adecuadas y no requeriría más medidas de coordinación y más coordinadores. En cambio, lo que propone el borrador del Plan es sólo esto.

Asimismo, y en relación con **las actuaciones de Inspección, se tendría que llevar a cabo una profunda reforma.** Hasta ahora la estructura de la inspección ha pivotado tomando como base la estratificación de los contribuyentes, por su tamaño, en tres grupos, nacional, regional y provincial, y la distribución de competencias en función de esa clasificación. Creemos que dicho modelo está agotado, siendo más las desventajas que las ventajas que representa. **La propuesta de reforma básica de la Inspección tiene que pivotar sobre la idea de combatir fraudes específicos y concretos**, ya sean de tipo sectorial, como en el caso de la promoción y construcción inmobiliaria, como de tipo instrumental, como puede ser la utilización fraudulenta de paraísos fiscales, de facturas falsas o de las entidades de inversión colectiva.

El proceso de reforma exige analizar y definir los siguientes temas:

- Los **programas** de lucha contra el fraude, es decir *qué fraudes se quieren combatir.*
- La fijación de **objetivos**, es decir, *qué variables se han de utilizar para medir el trabajo de la Inspección y su calidad.*
- La **estructura organizativa** ideal para lograr la mayor eficacia en la lucha contra el fraude.
- Los **medios** de los que han de disponer los equipos encargados del control.

Entre los aspectos esenciales que hay que definir estaría tanto el número de Equipos y Unidades de Inspección necesarios para realizar los programas de lucha contra el fraude, así como la composición idónea de los mismos. Creemos que dicho análisis implicaría necesariamente la modificación de plantillas de inspectores, subinspectores y agentes, que estaría en contradicción con la afirmación que se efectúa en el Plan de que no se necesitan mayores medios.



IV.- CONCLUSIONES.-

1. El documento presentado es un borrador, incompleto, sin normas ni anexos, por lo que hay que esperar a examinar el documento definitivo, en el que esperamos que se incluyan las sugerencias efectuadas en el presente informe.
2. No es un Plan de Lucha contra el Fraude. El borrador presentado se refiere a un Plan de Prevención, considerándose acertadas la mayoría de las medidas en orden a dicho fin, pero insuficientes para la lucha contra el fraude.
3. No resulta creíble que se puedan acometer las 351 medidas que contienen el Plan con los mismos medios materiales existentes actualmente. Creemos que es necesario que el Plan contemple los medios que se van a utilizar, cuantificar las necesidades y contemplar cómo se van a financiar las mismas.
4. En el Plan no se concreta la reasignación de medios necesaria para implantarlo y desarrollarlo, ni la estructura organizativa de la Agencia Tributaria que corrija las deficiencias detectadas en el pasado.
5. No se puede combatir el fraude existente actualmente en España mediante un plan que fundamentalmente contempla medidas internas de coordinación entre todas las áreas y de colaboración con todos los órganos y organismos posibles.
6. Es necesaria la aprobación de una Ley de Medidas de Lucha contra el Fraude, en la que se contemplen las medidas de carácter normativo que no están reflejadas en el borrador del Plan presentado. Creemos totalmente necesaria esta ley para que el Plan no quede frustrado y se limite, como en ocasiones anteriores, a una intensa publicidad mediática, pero con un resultado nulo en el objetivo a cumplir.
7. Los sectores y fraudes que figuran en el Plan tradicionalmente han estado incluidos en los planes de Control Tributario de los últimos años: inmobiliario, tramas de IVA, módulos, utilización de paraísos fiscales etc... No se analizan en el Plan las causas del fracaso de dichas comprobaciones, con el objetivo de que las futuras que se realicen no incurran en los mismos errores y fallos.

CONCLUSIÓN FINAL.

Teniendo en cuenta los aspectos negativos de ausencia de medios, de financiación, de política de recursos humanos no coherente con los objetivos, de contradicciones que se contienen en el borrador, de novedades anunciadas que no son tales, y de un gran número de medidas que son confesiones de ineficacia sin poner medios para resolverlas, no vamos a involucrarnos en un plan que nace inviable. Consideramos grave que se frustren las expectativas que habían surgido por el anuncio del Gobierno de presentar un Plan de Lucha contra el Fraude.



No entendemos cómo, ante la situación de fraude fiscal existente en España, se presenta una Plan, que solamente es de prevención y que presenta tantas limitaciones, como son las de tipo normativo o de falta de medios materiales.

No obstante lo anterior, si finalmente se aprueba el Plan con el contenido que figura en el borrador, seguiremos insistiendo internamente, y periódicamente, en que se adopten las medidas y sugerencias que hemos realizado para conseguir una mayor eficacia en la lucha contra el fraude.

V.- SUGERENCIAS.

1. Que se proponga la elaboración de una Ley de Medidas de Lucha contra el Fraude en la que se reflejen todas las medidas normativas necesarias para que la lucha contra el fraude fiscal sea una realidad.
2. Que se incorporen al texto definitivo del Plan todas las medidas y sugerencias, incluidas las normativas, que sean necesarias para luchar contra el fraude fiscal, y no solamente para prevenirlo.
3. Que se reforme la estructura organizativa de la Agencia Tributaria para superar todas las deficiencias que presenta actualmente. Dentro de esa estructura, se propone la creación de un nuevo Departamento de Control que aglutine todas las actuaciones de comprobación, independientemente de la clase que sea y del tipo de contribuyente al que afecte.
4. Que se doten los medios materiales necesarios para implantar y desarrollar el Plan. Para ello, se propone la creación de una fuente de financiación adicional de la Agencia Tributaria mientras no se apruebe el Estatuto Orgánico de la misma.
5. Que no se someta a información pública el contenido total del Plan definitivo, sino solamente se hagan públicos los criterios generales del mismo.

