

OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

Madrid, 11 de enero de 2006.- La Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado cree que las medidas incluidas en el Anteproyecto de Ley de Medidas para la Prevención del Fraude, aprobado recientemente en Consejo de Ministros, resultan insuficientes porque vuelven a caer en el mismo error que ya tenía el propio plan de Prevención de Fraude Fiscal: ausencia total de preceptos relacionados con la dotación de los medios humanos y materiales necesarios.

Las actuaciones que se contemplan en dicho Anteproyecto de Ley se van a limitar a modificar normas para intentar lograr algunos avances en determinados tipos de fraudes, como en el inmobiliario o en las tramas del IVA, olvidando otras muy necesarias para combatir el fraude fiscal de una forma global, como puede ser la reforma del delito fiscal, la creación de la policía fiscal o la modificación de algunos preceptos de la Ley General Tributaria, no adecuados para combatir los fraudes de tipo delictivo u organizado. Esto no responde, por tanto, al objetivo prioritario fijado por el Gobierno al empezar su legislatura, que no era otro que la lucha contra el fraude fiscal en España.

La aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 y la presentación de este Anteproyecto de Ley de Prevención del Fraude Fiscal vuelven a constatar que no se van a dotar de mayores medios para luchar contra el fraude y que las medidas normativas – algunas de dudosa efectividad – son de tipo parcial para prevenir determinados fraudes, pero del todo insuficientes para combatir la elusión fiscal y asegurar los recursos humanos y técnicos necesarios para reforzar la capacidad inspectora y sancionadora de la Administración Tributaria.

1.- ALGUNAS MEDIDAS INCLUIDAS EN EL BORRADOR DE LEY.

Las medidas que se reflejan 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.

1.1- Tramas de defraudación en el IVA.

La existencia de tramas de entidades que se dedican a defraudar en el IVA, utilizando el denominado “fraude carrusel” es un problema europeo y, según un informe de la Comisión Europea de 2004, en algunos estados miembros se han calculado pérdidas de hasta un 10% en la recaudación neta del IVA. España se encuentra a la cabeza del fraude de los países europeos en nivel de fraude fiscal. Si se utiliza este benévolo 10% como porcentaje de referencia en España, el fraude podría superar los 4.000 millones de euros anuales.

La inclusión de las tramas de IVA en los planes anuales de control Tributario y en el Plan de Prevención de Fraude de febrero de 2005 responde, por tanto, a las directrices marcadas por

la Comisión Europea. 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, 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 la UE.

Para los Inspectores de Hacienda, el afán de las Autoridades Tributarias en presentar resultados cuantitativos, siempre superiores a los de años anteriores, sólo pretende enmascarar que los medios humanos y materiales dedicados a la comprobación de este fraude son ridículos en función de la magnitud del mismo. Así, el Secretario de Estado de Hacienda presenta como un resultado brillante la comprobación de 379 sociedades investigadas en los nueve primeros meses del año 2005 cuando, a título de ejemplo, en uno de los expedientes se han descubierto 497 sociedades domiciliadas en un mismo piso.

En enero de 2006 habrá 60 nuevos Equipos Regionales de Inspección, encargados de comprobar este tipo de fraudes organizados y sofisticados, que no podrán funcionar correctamente por la inexistencia de subinspectores destinados en los mismos.

En el Anteproyecto de Ley la medida más importante es la modificación del artículo 87 de la Ley del IVA, en el que se establece una responsabilidad subsidiaria para los destinatarios de las operaciones gravadas. Para los Inspectores de Hacienda esta medida es positiva pero insuficiente, ya que al tener carácter subsidiario exigirá la previa declaración de fallido del deudor principal y de todos los responsables solidarios que existan, por lo que la hace inoperante en una cadena de defraudación en la que, a veces, existen cientos de sociedades. Por otro lado, los propios requisitos establecidos en dicho artículo, van a suponer, en muchas ocasiones, obstáculos importantes para que la Administración pueda combatir este fraude.

En resumen, contrasta la gravedad de este fraude con los pocos medios destinados a combatirlo y con las escasas medidas normativas contempladas en el Anteproyecto de Ley. No se han incluido en el mismo, por ejemplo, la posibilidad de adoptar medidas cautelares antes del periodo de declaración, así como otras medidas propuestas por la Organización de Inspectores.

1.2.- Fraude en el Impuesto especial de Matriculación de determinados medios de transporte.

En la ley de prevención del Fraude Fiscal 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 este tipo de fraude resulta aplicable lo manifestado anteriormente sobre las tramas de fraude en el IVA 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. Cuando quiere actuar la Administración, la sociedad ya ha desaparecido y se ha creado otra. La Organización de Inspectores ha efectuado la propuesta de liquidar el IVA operación por operación, en el momento de la matriculación, medida que no ha sido aceptada.

1.3.- Fraude en el sector inmobiliario.

El fraude en el sector inmobiliario está reflejado en todos los Planes de Control Tributario aprobados en los últimos años. En este Anteproyecto de Ley de Lucha contra el fraude se destaca como medida estrella la obligatoriedad de consignar el medio de pago utilizado en las compraventas de bienes inmuebles. Los Inspectores de Hacienda ponen en duda que con esta medida se refleje – por ejemplo – 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.

1.4.- Paraísos fiscales.

En relación a los denominados 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 que se hayan visto resultados positivos.

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

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. 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. 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 en este apartado, además de ser superfluas, van a tener poca 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. Así ha ocurrido en relación con nueva normativa sobre las Instituciones de Inversión Colectiva (FONDOS Y SICAVS) que contempla la posibilidad legal de que los fondos puedan estar situados en los paraísos fiscales.

La insuficiencia de medios materiales y humanos 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. Es necesario

señalar que existen expedientes similares al denominado *Ballena Blanca* cuyas investigaciones están ralentizadas por la falta de equipos de inspección e inspectores que las lleven a cabo.

1.5.- 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. Cada vez más se hace necesaria una profunda reforma en el sistema de módulos y en este sentido el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto las importantes deficiencias de la Agencia Tributaria en su actividad de control en los años 2002 y 2003.

Es 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 Fraude¹, 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 aprobado en 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 la emisión de facturas falsas, la práctica de una retención. En el Anteproyecto de Ley se cuantifica dicha retención en el 3%, si bien Las Autoridades Tributarias ya han manifestado que se eximirá de dicha retención a algunos contribuyentes. Por tanto, los Inspectores de Hacienda consideran que con esta medida **el fraude consistente en la emisión de facturas falsas está muy lejos de corregirse.**

2. CARENCIAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

En el Anteproyecto de Ley de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal han quedado reflejadas una serie de medidas normativas que podrían haberse incluido como reformas de los diferentes impuestos, tendentes a combatir determinados fraudes. Si el Plan de Prevención de Fraude de febrero de 2005 pretendía incidir en el fraude existente en algunos sectores, fundamentalmente el relacionado con las tramas del IVA y el inmobiliario, el Anteproyecto de Ley ha seguido el mismo camino.

Entre las principales carencias observadas por la Organización de Inspectores de Hacienda se encuentran las siguientes:

¹ Documento denominado "EL PLAN DE PREVENCION FISCAL", de fecha 14/12/2004.

- 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 contemplan medidas para luchar contra la ingeniería fiscal.
- Las medidas para luchar contra el fraude en recaudación resultan insuficientes, debiendo ampliarse los supuestos de responsabilidad tributaria.
- No se regula la especialización de la Fiscalía y los Tribunales de Justicia en relación con los delitos económicos.
- No se tienen en cuenta los medios humanos y materiales necesarios para la lucha contra el fraude ni las medidas organizativas necesarias, por lo que la capacidad operativa de la Inspección de Hacienda sigue siendo la misma.

El Anteproyecto de Ley de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal adolece de carencias muy importantes para considerarlo una norma dirigida a erradicar el fraude fiscal en España de una forma global y definitiva.

Las deficiencias enumeradas son sólo algunas de las que figuran en el documento elaborado por la Organización de Inspectores en el mes de octubre de 2005², y que fueron remitidas a todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y a las Autoridades Tributarias. En el Anteproyecto de Ley no se han incluido muchas de las 50 propuestas efectuadas por los Inspectores de Hacienda para su inclusión, todas ellas encaminadas a hacer más eficaz la lucha contra el fraude en España.

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

² Documento denominado "PROPUESTAS PARA LA LEY DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL", de fecha 21/10/2005.