

PROPUESTAS EN ÉPOCA DE CRISIS. NECESIDAD DE UN PLAN ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

INDICE

1.- EFECTOS DE LA CRISIS Y POSIBLES SOLUCIONES

- 1.1. Parámetros de la crisis
- 1.2. Posibles Soluciones
- 1.3. La Agencia Tributaria ante la crisis

2. EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

- 2.1. Magnitud del problema
- 2.2. Cuantificación
- 2.3. Opinión de los ciudadanos sobre el fraude fiscal
- 2.4. Voluntad política de luchar contra el fraude fiscal

3. PLAN ESPECIAL DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- 3.1. Características básicas del plan especial de actuación
- 3.2. Incremento de los medios humanos en la lucha contra el fraude
- 3.3. Medidas organizativas
- 3.4. Medidas normativas

4. CONCLUSIONES

1. EFECTOS DE LA CRISIS Y POSIBLES SOLUCIONES

1.1 PARÁMETROS DE LA CRISIS.

La crisis sorprende cada día con nuevos datos negativos para la economía española sin que se pueda decir que se ha tocado fondo. Distintos informes de Organismos Internacionales indican que la crisis en España ha tenido efectos más perniciosos que en otros países y que la recuperación tardará más que en otros países de nuestro entorno donde ya se están mostrando signos de despegue.

La gravedad de la situación por la que atraviesa la economía española se hace visible en los indicadores económicos, especialmente en la existencia de más de cuatro millones de parados, multitud de cierres de pequeñas y medianas empresas; cuentas públicas al borde del colapso y, como consecuencia de todo ello, en unos niveles de déficit nunca vistos hasta el momento.

Se prevé que el déficit público alcance al final de año el 10% del Producto Interior Bruto, lo que supone un agujero de 100.000 millones de euros. No hay que olvidar que, según el Pacto de Estabilidad Comunitario, el déficit no debe superar el 3% para el año 2012.

1.2. POSIBLES SOLUCIONES.

En el presente documento no se pretende enjuiciar la idoneidad de las medidas de política tributaria adoptadas por el Gobierno – como reducir el gasto, la subida de impuestos, o que las subidas afecten a los impuestos directos o indirectos – sino que pretende aportar propuestas encaminadas a que la lucha contra el fraude fiscal sea uno de los principales elementos sobre el que pivote la recuperación económica.

En cuanto a las medidas para reducir el importe del déficit, el debate político se ha centrado casi en exclusiva en la necesidad de subir impuestos o reducir gastos. El Gobierno ha optado por una subida de impuestos, con un efecto recaudatorio previsto que no alcanzará los 11.000 millones de euros, cifra que contrasta con la magnitud del déficit existente.

La función principal de los Inspectores de Hacienda es la aplicación del sistema tributario vigente, desarrollando su función no sólo en la Agencia Tributaria sino en otros centros directivos y órganos. Para la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE), además de la reducción del gasto público o la subida de impuestos, existe otra no menos importante y es la de poner todo su empeño en que paguen sus impuestos aquellos que hasta ahora no lo hacen. De hacerlo, ello tendría un impacto recaudatorio muy superior a la de cualquier subida de impuestos.

1.3. LA AGENCIA TRIBUTARIA ANTE LA CRISIS.

La Agencia Tributaria tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones Públicas nacionales o de la Unión Europea, cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio. Ante ello, habría que preguntarse si esta función tan significativa y tan directamente relacionada con los ingresos del Estado se está llevando a cabo de forma eficaz. En opinión de la Organización de Inspectores de Hacienda (IHE), la respuesta es lamentablemente negativa.

En una situación como la actual, la AEAT no debe mirar para otro lado y actuar como si no se pudiera hacer nada más: una de sus funciones principales es la lucha contra el fraude fiscal y a todas luces el resultado de este cometido presenta serias deficiencias.

Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) propone en este documento un Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria que, de llevarse a cabo de forma decidida por el Gobierno, aportaría mayores ingresos para el Estado y las CCAA, sin que ello suponga en el momento actual, coste presupuestario adicional.

2. EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

2.1 MAGNITUD DEL PROBLEMA.

El fraude fiscal no es un fenómeno nuevo en la sociedad española. No se necesitan sofisticados estudios o encuestas para conocer la magnitud del fraude fiscal en España porque a diario se puede comprobar la *alegría* con la que se ofrecen en el mercado servicios u operaciones sin factura, facturas sin IVA, u operaciones con una parte en negro. Esta situación explica el poco temor que el defraudador tiene a ser descubierto, la falta de repudio social ante el fraude fiscal y, en consecuencia, el fracaso de la Administración en sus planes de lucha contra el fraude.

Ningún Gobierno español ha querido realizar hasta la fecha ningún estudio en profundidad sobre la economía sumergida y el fraude fiscal en España, amparándose en la dificultad para su realización. Sería deseable que esta situación cambiase, ya que la propia Unión Europea está tomando conciencia de la gravedad del fraude.

El Parlamento Europeo, en un Informe de 17 de julio de 2008, se lamenta de que no se disponga de cifras precisas, debido a que las normas nacionales para la presentación de información varían considerablemente. Así, reclama una recopilación unitaria de datos en todos los Estados miembros que ofrezca transparencia y sirva de base a las medidas nacionales contra el fraude fiscal. Además, la institución europea pide a la Comisión que se plantee la creación de un sistema uniforme europeo de recogida de datos y de producción de datos estadísticos sobre el fraude fiscal. El objeto es poder evaluar de la manera más precisa posible la magnitud real de este fenómeno. El informe del Parlamento Europeo reconoce que las estimaciones sobre las pérdidas globales (directas e indirectas) de ingresos fiscales originadas por el fraude fiscal se sitúan en Europa entre los 200.000 y los 250.000 millones de euros anuales.

Pese a que no existe un estudio oficial en España sobre el fraude fiscal, hay informes no oficiales que en términos porcentuales cuantifican el fraude en una horquilla del 20-25%, lo que supone el doble que la media del existente en la Unión Europea.

Esta situación se ve corroborada por otros datos adicionales. El primero se refiere al dinero en metálico en España, que supone el 10% del PIB, frente al 5% de la zona euro y el 6% de EEUU, y ello a pesar de que España tiene una de las redes de cajeros automáticos y sucursales bancarias más utilizadas de Europa. Otro es el referido al enorme volumen de billetes de 500 euros que circula por España, cifrado en 111 millones de euros, cuantía que supone un 30% del total emitido en la Unión Europea y el 64% del valor total del efectivo en manos de los españoles. La cifra de este tipo de billetes se ha multiplicado por siete respecto de los existentes en 2002, año de puesta en circulación del euro.

2.2 CUANTIFICACIÓN.

Teniendo en cuenta que entre un 20 y un 25% del PIB español no paga los impuestos que les corresponde, que el Producto Interior Bruto ha alcanzado el billón de euros y que la presión fiscal media supera el 30% (37,1% en el año 2007 y 32,80% en el año 2008), el importe de las cuotas no ingresadas cada año podría suponer más de 70.000 millones de euros.

De acuerdo con esos datos, y sabiendo que el período de prescripción establecido en la Ley General Tributaria es de cuatro años, se puede cifrar aproximadamente en 280.000 millones de euros las cuotas tributarias que no se han ingresado, y que con una actuación decidida del Gobierno y siempre que se pongan en marcha mecanismos de actuación, una parte considerable de dicho importe se podrían ingresar en las arcas públicas.

La magnitud de las cifras anteriores choca con el importe de 11.000 millones de euros como efecto recaudatorio de la subida de impuestos que pretende aprobar el Gobierno, con la particularidad – y esto no se debe olvidar – de que el importe de la subida aprobada va a recaer sobre los que ya están pagando.

Los datos sobre el fraude en España ponen de manifiesto la magnitud del problema, y desde IHE no se entiende la autocomplacencia de las autoridades tributarias con los resultados obtenidos en los últimos años, basada una y otra vez en la obtención de una determinada deuda tributaria de las liquidaciones efectuadas por la Administración, o de las declaraciones complementarias, como efecto inducido.

Como resultado de las actuaciones realizadas en los años 2005 a 2008 con el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, la deuda recuperada se ha cuantificado en unos 28.000 millones de euros que comparada con el importe de fraude existente, la deuda recuperada no llega al 10%. Con estos datos, de ninguna forma se puede hablar de resultados satisfactorios.

2.3 OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE EL FRAUDE FISCAL.

En la calle no se percibe una especial preocupación de los defraudadores por las posibilidades de ser descubiertos. Y esa percepción se refleja también en los estudios sociológicos sobre el tema.

Según los datos de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de julio de 2008, la mayoría de los españoles (un 82%) considera que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, el mismo porcentaje que piensa que si la gente no engaña más es por miedo a una revisión. Además, un 52,1% cree que “casi todo el mundo” engaña algo al pagar sus impuestos y la Administración ya cuenta con ello.

Si se analiza la misma encuesta con la realizada en el mes de julio del 2002, se verifica que la situación no ha variado de forma significativa, ya que el 79,6% creían que existía mucho o bastante fraude. Otro dato interesante de dicho estudio es que el 67% de los españoles opina que el fraude ha aumentado en la última década (1998-2008).

Se puede concluir, por tanto, que existe una enorme divergencia entre las opiniones de los ciudadanos y de Inspectores de Hacienda, con la de las autoridades tributarias, considerando estas últimas que los resultados obtenidos hasta ahora han sido brillantes, basados en meros datos cuantitativos de carácter absoluto.

2.4 VOLUNTAD POLÍTICA DE LUCHAR CONTRA EL FRAUDE FISCAL.

Para la solución efectiva de cualquier problema es necesario el cumplimiento de dos requisitos: el convencimiento de la existencia del problema y el acierto en las medidas que se proponen para solucionarlo. Hasta el momento, ninguna de las condiciones se ha dado en la lucha contra el fraude fiscal en nuestro país.

A pesar de que tanto el Gobierno actual, como los anteriores, subrayen una y otra vez que una de sus líneas de actuación prioritaria es la lucha contra el fraude fiscal, la realidad es muy diferente. Las medidas aprobadas, un Plan de Prevención, sin la dotación de los medios necesarios, y una Ley de Medidas, sin reflejar las más necesarias y significativas, se han demostrado insuficientes para combatir el fraude fiscal con la intensidad necesaria.

Ninguna de las medidas aprobadas hasta el día de hoy ha producido un cambio sustancial en la situación global de fraude fiscal en España, a pesar de la complacencia que siempre han mostrado los Gobiernos del signo político que sea, con los resultados cuantitativos que exhiben. Existen medidas efectivas capaces de cambiar la situación – y en el presente documento se analizan – pero es necesario un requisito primordial para ponerlas en marcha: una clara voluntad política para llevarlas a cabo.

Esta falta de voluntad política en la que insisten los Inspectores de Hacienda se hace evidente en distintas actuaciones del Gobierno: la eliminación de las competencias de la Inspección para comprobar los requisitos de las SICAVs; el intento fallido en el Reglamento de Aplicación de los Tributos de quitarle la competencia para resolver las actas más complicadas y delicadas, o la aprobación de normas que favorecen la utilización de los paraísos fiscales.

En resumen, el primer requisito indispensable para combatir de verdad el fraude fiscal es un cambio radical en la actitud del Gobierno. Se dé o no este cambio de actitud necesario, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE) seguirá aportando ideas y soluciones constructivas para que la el fraude fiscal deje de ser una rémora para la recuperación económica de España.

3. PLAN ESPECIAL DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PLAN ESPECIAL DE ACTUACIÓN

Objetivo: Reducir el porcentaje del fraude fiscal a términos residuales, situándonos en el nivel de los países del entorno, con un efecto recaudatorio directo e indirecto de más de 100.000 millones de euros. El efecto directo es el resultado de las liquidaciones por actos de liquidación y gestión tributaria efectuados por la Administración Tributaria, y el efecto indirecto es el ingreso de mayores cuotas tributarias en todos los impuestos, como efecto inducido del mismo.

Medición de resultados. Para evaluar el impacto del plan, el Instituto de Estudios Fiscales deberá efectuar un estudio, durante el primer semestre del año 2010, sobre el índice de fraude fiscal en España, y al finalizar el plan se repetirá el mismo estudio para determinar la variación respecto de la situación inicial.

Duración: Cuatro años, desde 2010 a 2013.

Medidas: Incremento de los medios humanos y materiales en la lucha contra el fraude, y aprobación de las medidas normativas y organizativas necesarias. Para conseguir la eficacia deseada se han de adoptar todas las medidas de forma conjunta. De lo contrario y a modo de ejemplo, los efectos de un mayor incremento de medios humanos se verían diluidos sin los cambios legales u organizativos necesarios.

Coste presupuestario: cero euros.

Financiación: Una de las fuentes de financiación de la AEAT consiste en percibir un porcentaje del 5% de la recaudación bruta obtenida en el año derivada de los actos de liquidación y gestión recaudatoria acordados o dictados por la Agencia Tributaria. El plan especial se financiará con el 5% de los mayores ingresos que se obtengan sobre los previstos.

3.2 INCREMENTO DE LOS MEDIOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

Medida 1. Incremento de los medios humanos en la AEAT.

- Situación actual

En diferentes documentos la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) ha subrayado la insuficiencia de los medios humanos destinados a la lucha contra el fraude fiscal. En términos globales, figuran adscritos a dicha función unos 5.000 funcionarios de los 27.000 que integran la plantilla de la AEAT.

Según los informes de la OCDE, una de las características de la Administración Tributaria española es que tiene una de las tasa más bajas de coste por euro recaudado de los países que integran dicha Organización. En algunas áreas de la Agencia Tributaria, este dato puede ser significativo de la gran eficacia lograda mediante la utilización de los avances tecnológicos y herramientas informáticas, con evidentes beneficios para los ciudadanos. Pero en el área de Inspección, este índice solamente pone de manifiesto que no se destinan los medios humanos y materiales necesarios en la lucha contra el fraude fiscal.

Un ejemplo muy significativo de la situación se refiere a la deficiente composición de los equipos de inspección, muchos de ellos integrados por un solo inspector. Eso supone que las múltiples tareas administrativas que conlleva el procedimiento de inspección sean efectuadas por el Inspector o, en su caso, por el Técnico de Hacienda, ante la falta de personal administrativo. El tiempo dedicado a estas tareas va en detrimento del que se necesita dedicar a las de comprobación e investigación. Sirva un ejemplo: hace unos días, un Inspector de Hacienda remitió un correo electrónico a IHE en el que manifestaba su *envidia* hacia los escolares ya que según el plan aprobado por el Gobierno, iban a tener un ordenador portátil. Dicho inspector – subrayaba – iba a comprobar a las grandes empresas “armado” con su bolígrafo y papel autocopiativo para hacer las diligencias.

Año tras año se asiste al despliegue de medios humanos y materiales que la AEAT utiliza para abordar la campaña del IRPF: se adquieren nuevos equipos informáticos y se contratan temporalmente unas 1.300 personas durante 6 meses. Se trata de un esfuerzo loable y muy necesario ya que las áreas de atención al contribuyente deben ser reforzadas. Pero esta disposición de medios para la campaña de Renta pone de manifiesto las diferencias existentes en otras áreas de la AEAT. Concretamente, el Departamento de Inspección dedicado a la lucha contra el fraude no dispone ni siquiera temporalmente de medios extraordinarios que serían necesarios para que su trabajo sea más eficaz.

- Cómo incrementar los medios humanos.

En opinión de los Inspectores de Hacienda, el objetivo de la AEAT debería consistir en incrementar los efectivos necesarios, a través de la **oferta de empleo público** de los próximos años, en 600 Inspectores de Hacienda, 3.000 Técnicos de Hacienda, 1.000 Agentes Tributarios y 1.000 administrativos. Con dichos incrementos se duplicaría la plantilla actual en la lucha contra el fraude.

Los Inspectores de Hacienda llevan años reclamando a las autoridades que se contemple a la Agencia Tributaria entre las excepciones a las limitaciones de oferta de empleo público que se reflejan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año con el fin de que se puedan aumentar los efectivos dedicados a la lucha contra el fraude.

Existe un dato adicional muy importante, y es que la edad media de los trabajadores de toda la AEAT se aproxima a los 50 años, por lo que si no se realiza una planificación adecuada de sus recursos humanos, la Agencia podría tener un problema importante de falta de efectivos en los próximos años, difícil de cubrir mediante los procesos de selección habituales.

Dada la lentitud de los procesos de selección y la urgencia de aplicación del Plan Especial propuesto, el incremento de medios humanos a corto plazo sólo puede provenir del aumento de la jornada diaria de trabajo para los funcionarios de la AEAT destinados a la lucha contra el fraude. Esta medida debe ser limitada temporalmente al plazo de ejecución del plan especial propuesto.

Además de la falta de medios, habría que abordar su ubicación. Es imprescindible que las mayores empresas tengan un mayor control fiscal. En estos momentos, habría que preguntarse si 90 equipos de inspección y 180 inspectores pueden controlar a las 3.000 mayores empresas entre las que se incluyen todas las del IBEX-35. Estas grandes empresas ingresan más de la mitad del impuesto de Sociedades, un tercio del IVA y más de un 35% de las retenciones del trabajo. Si hay que hacer un esfuerzo adicional de control, este es uno de segmentos por donde habría que empezar.

Medida 2. Plan de recuperación de la deuda pendiente en las Dependencias de Recaudación.

Según la memoria de la AEAT de 2008, a final de este ejercicio existían 10.242 millones de euros de deuda pendiente de gestión en las Dependencias de Recaudación de la AEAT. El Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria debe implicar el acortamiento de los plazos de recuperación de la deuda, incrementando los recursos humanos y los medios materiales destinados a tal fin, no solamente para reducir el importe anterior, sino para atender las mayores deudas resultantes de las actuaciones del plan especial que se propone.

Medida 3. Plan de recuperación de la deuda pendiente en los Tribunales.

Una medida complementaria del plan especial de la AEAT debe consistir en adoptar medidas concretas para acortar los plazos en la recuperación de la deuda pendiente en los Tribunales Económico Administrativos, tanto la existente actualmente como la relativa a los expedientes que puedan recibir en el futuro. No tendría sentido incrementar sustancialmente las actuaciones de la Inspección mientras la deuda que entra en dichos Tribunales quede atascada ante la falta de medios.

Para evitar las distorsiones organizativas que existen actualmente, hay que acometer reformas en los Tribunales Económico Administrativos, trasladando a los mismos las categorías profesionales que tienen los Inspectores en la AEAT, y adscribiendo a Inspectores de Hacienda a las vocalías tributarias, de acuerdo con la normativa vigente y que a todas luces, actualmente se incumple.

Existe una importante deuda derivada de las actuaciones de la Administración Tributaria en los tribunales contencioso administrativos y en los penales. Así, el importe de la deuda por delito fiscal pendiente de resolver en los tribunales penales supera los 4.500 millones de euros, (Cifras del Observatorio del Delito Fiscal 2006); la deuda pendiente en

el Contencioso del Tribunal Supremo es de 6.000 millones de euros; y la cifra es de varios miles de millones más en el resto de Tribunales Contenciosos.

Por ello, se hace necesario reforzar la plantilla de los servicios jurídicos de la AEAT y del Estado y acometer un plan de recuperación de esa deuda pendiente.

Para Inspectores de Hacienda, no es de recibo que en el caso de rentas controladas, si no se paga o avala una declaración paralela – aunque se haya recurrido – se embargue la cuenta corriente en un plazo de meses y que, por el contrario, “presuntos delincuentes” no ingresen un solo euro ni quede garantizado su cobro en periodos que se pueden dilatar hasta en 10 años.

3.3 MEDIDAS ORGANIZATIVAS

La Inspección debe acometer un profundo cambio en sus sistemas de trabajo con la adopción de medidas que han de ser planificadas con meses de antelación, teniendo en cuenta que cualquier reorientación de los planes de inspección conlleva un retardo temporal debido a que todos los equipos de inspección tienen comprobaciones en curso que no se pueden archivar. Por ello, cualquier cambio en la planificación se ha de efectuar siempre con meses de antelación.

Medida 4. Priorizar la lucha contra el fraude fiscal como objetivo principal de la Inspección.

El objetivo principal del Plan de Prevención del Fraude ha sido el de fomentar el cumplimiento voluntario que – siendo un objetivo loable – no debe hacer olvidar la necesidad de actuaciones para perseguir el fraude fiscal. Como ejemplo, sirva el plan de comprobación de los tenedores de billetes de alta denominación (500 euros), a los que se les ha ofrecido la posibilidad de presentar declaraciones complementarias. Con esta actuación, se han quedado sin sancionar las conductas defraudatorias descubiertas con la información obtenida de las entidades financieras y, además se ha producido una serie de efectos perniciosos en aquellos contribuyentes sobre los que finalmente ha tenido que actuar la Inspección: la prescripción inevitable de muchos expedientes o la dificultad en obtener las pruebas después de haber sido avisados los contribuyentes.

Situación similar ha tenido lugar este año en relación con la tributación de los despachos profesionales, a los que en marzo de 2009 se les remitió un escrito explicándoles los mecanismos de fraude más utilizados. Además se les anunciaba que el Departamento de Inspección estaba realizando una búsqueda sistemática de los que hayan cometido dichos fraudes y se les decía que se procedería a iniciar comprobaciones inspectoras, siempre que no se produzca con anterioridad la presentación de declaraciones extemporáneas tendentes a corregir dichas irregularidades.

Con este tipo de actuaciones se les está enviando a los defraudadores un mensaje muy claro: “no te preocupes si no pagas tus impuestos porque si la cuantía es importante te van a avisar antes para que presentes la complementaria”.

Para Inspectores de Hacienda del Estado, actuaciones como las anteriormente descritas contrastan con las realizadas ante incumplimientos de los contribuyentes de rentas controladas, a los que no se les avisa ni se les ofrece dicha posibilidad, sino todo lo contrario y, el menor incumplimiento, es sancionado.

Medida 5. Cambiar los sistemas de trabajo de la Inspección, potenciando la investigación.

Una de las peticiones de los Inspectores de Hacienda en los últimos años – no atendidas por nuestras autoridades tributarias – ha sido cambiar el sistema de objetivos, basados en lograr un número de actuaciones que fueran siempre superior a la del año anterior.

Es necesario que la actuación de la Inspección se dirija a descubrir los ingresos ocultos no declarados y los fraudes más graves, situación que requiere un componente importante de investigación, y no de mera comprobación de lo declarado. La imposición como objetivo de la Inspección de un número excesivo de actuaciones produce efectos muy negativos, ya que se finalizan muchas actuaciones regularizando solamente los incumplimientos más visibles del contribuyente. Una de las medidas adoptadas para lograr esos objetivos numéricos se refiere a que las comprobaciones inspectoras se limitan solamente a dos años, en vez de comprobar todo el período pendiente de prescripción, que es de cuatro años.

Resulta muy contradictorio que una parte importante de la Inspección se dedique a comprobar básicamente lo declarado, mientras que existen fraudes de tipo organizado y delictivo que no se comprueban porque no se destinan a ello los efectivos necesarios. El problema principal de esta situación es la reticencia frontal de las autoridades tributarias. A éstas les resulta más fácil presentar unos resultados cuantitativos y, en apariencia, “brillantes” (basados en meras estadísticas de incremento del número de actuaciones y de actas), aunque estas tengan dudosa eficacia para corregir el fraude fiscal.

Las propuestas de Inspectores de Hacienda durante los últimos años – que han quedado sin respuesta por parte de las autoridades tributarias – han ido encaminadas a la necesidad de **cambiar los objetivos de la inspección**, para potenciar la investigación en detrimento de las actuaciones de mera comprobación; **anular o modificar sustancialmente el baremo** que mide las actuaciones de la Inspección y su sistema de productividad, basado en el número de actuaciones; y acometer las **reformas organizativas** necesarias.

Sería de difícil explicación que los Inspectores de Hacienda se lamenten de la falta de medios humanos y, sin embargo, no critiquen los medios que se destinan a intentar valorar el trabajo realizado. Para ello se emplea un complejísimo baremo que sólo pretende que los resultados numéricos se reflejen en unas aplicaciones informáticas para que así las autoridades tributarias puedan utilizarlas.

Medida 6. Reorientar los planes de inspección.

Los planes de Inspección deberían reorientarse y contemplar dos variaciones:

La primera de ellas se refiere al número de planes parciales que se pretenden efectuar cada año. Así, el Plan Nacional de Inspección se desglosa en más de 100 planes de todo tipo, cuyo resultado es que no se puede actuar en todos ellos con la intensidad necesaria.

La segunda se refiere a cambios concretos en determinados planes, ya que la Inspección, en esta época de crisis, sigue actuando como si esta situación económica no existiera. Para Inspectores de Hacienda carece de sentido que el 40% de la plantilla de la Inspección esté actuando en este momento sobre el sector inmobiliario.

Además, en la reorientación de los planes de inspección que IHE estima necesarios, se incluye el incremento de las actuaciones para combatir la economía sumergida y los fraudes organizados. Para ello se deben poner en marcha:

- Plan contra la **economía sumergida**. Se deben efectuar actuaciones sobre el terreno (peinados fiscales), así como el uso intensivo de las herramientas informáticas y de la información disponible para detectar la economía sumergida.
- Plan de **facturas falsas** del régimen de módulos.
- Plan de **testaferros y personas interpuestas**. Se deben realizar la obtención de información permanente y sistemática para descubrir personas físicas que son utilizadas como testaferros para ocultar la verdadera identidad de los titulares de rentas y bienes. Se ha llegado a utilizar como testaferros a personas insolventes, indigentes, enfermos internados en psiquiátricos o enfermos terminales.
- **Plan de sociedades pantalla e instrumentales**. Es necesario investigar los llamados "nichos de sociedades", en lo que resulta habitual la existencia de decenas de sociedades en el mismo domicilio fiscal, creadas a la espera de poder ser utilizadas. Además, deberían ser investigadas de forma sistemática las personas que figuren como administradores de redes de sociedades.
- **Plan de signos externos**. Su objetivo es detectar incrementos de patrimonio que no guarden correlación con las rentas declaradas. Para ello resultaría muy útil la información proveniente del suprimido Impuesto sobre el Patrimonio o de una nueva declaración sobre bienes, derechos y deudas.

Sin la aprobación del Plan Especial de la Administración Tributaria algunas de estas propuestas y planes serían de difícil realización debido a los recortes presupuestarios que ha supuesto que apenas se hayan realizado actuaciones en la calle por no disponer de gastos para los desplazamientos. Se ha pasado del eslogan del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de "*Sacaremos a los Inspectores a la calle*" al actual de "*No sale nadie porque no hay dinero ni para la gasolina*". Esto último se refleja en la reducción del presupuesto para la Agencia Tributaria que se contempla en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2010.

4. MEDIDAS NORMATIVAS

Muchas de las reformas normativas más significativas que se contemplan para este Plan Especial de la Administración Tributaria se han reflejado en documentos anteriores de la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado.

Medida 7. Aprobar una nueva declaración sobre bienes, derechos y deudas, en sustitución del suprimido I. sobre el Patrimonio.

El Impuesto sobre el Patrimonio cumplía una función en la adaptación del sistema fiscal en su totalidad al principio de capacidad económica. Nació con un objetivo de control de la renta y de las actividades ilícitas que producen elevados rendimientos, que no se declaran en el IRPF pero que se traducen en acumulaciones patrimoniales que podrían ser objeto de control por este impuesto.

Ante el supuesto del no restablecimiento del eliminado Impuesto sobre el Patrimonio, los Inspectores de Hacienda ven necesario la aprobación de una nueva declaración sobre bienes, derechos y deudas a presentar junto con la del IRPF. Esta declaración no supondría ingresos de cuotas impositivas pero sería muy útil como elemento de control y como instrumento para la lucha contra el fraude y la corrupción.

Medida 8. Atribución legal de la competencia de comprobación de los requisitos fiscales de las SICAVs a la Agencia Tributaria.

Aunque es necesario que determinados contribuyentes estén sujetos a distintos controles administrativos por parte de distintos órganos, la Organización de Inspectores de Hacienda (IHE) considera que debe ser la AEAT quien debe tener la competencia para

comprobar la tributación de los contribuyentes, conforme a lo previsto en la normativa fiscal, así como la comprobación de los requisitos para que puedan gozar de determinados beneficios fiscales o la tributación en regímenes fiscales especiales.

En relación con las SICAV, es importante separar claramente su régimen de tributación y los requisitos que tienen que cumplir para tributar de esa forma. El régimen de tributación de estas entidades ha sido una opción de política tributaria de los diferentes Gobiernos, y por tanto, los Inspectores de Hacienda, como colectivo, no deberían entrar a valorar dicha opción. No obstante, la Inspección de Hacienda tiene mucho que decir respecto al cumplimiento de los requisitos para poder tributar en ese régimen fiscal, por ser ésta una de sus funciones más importantes: comprobar que todos los ciudadanos y entidades cumplen con la normativa vigente.

- Planes de inspección de estas entidades y de sus socios.

La situación de las SICAV constituye la única excepción en la historia de la democracia española en la que Hacienda no ha podido regularizar la situación fiscal de unos contribuyentes que han incumplido de forma reiterada la ley. La situación, denunciada a lo largo del tiempo por Inspectores de Hacienda provoca una gran desmoralización en los contribuyentes honestos, al comprobar que “hay diferentes varas de medir”, a pesar de que en la Constitución se manifiesta que “todos somos iguales ante la Ley”.

A lo largo de los años se han realizado diversos planes en los últimos años: Uno de ellos fue el de 1996 sobre las entidades denominadas SIM en los que se descubrió un fraude de casi un billón de pesetas (6.000 millones de euros), pero que quedó paralizado y, por tanto, prescritas las posibles deudas tributarias.

En 2002 y 2003 se implantó un nuevo plan de comprobación de socios y partícipes de SICAV bajo un programa denominado “Comprobación de socios de Sociedades” y centrado en 112 entidades. Su resultado demostró que los socios de dichas entidades realizaron operaciones de compraventa en Bolsa con acciones de SIM Y SIMCAV, manipulando su valor para generarse importantes pérdidas ficticias.

En 2004 se inició otro plan de comprobación del cumplimiento de los requisitos por las SICAV. El resultado fue el levantamiento de actas exigiendo la tributación al 35% de las rentas obtenidas al no cumplirse los requisitos exigidos para gozar del régimen tributario especial del 1%. Además, se puso de manifiesto la utilización de los llamados “mariachis”, o testaferros para cumplir el requisito del mínimo de 100 accionistas. Ante las actuaciones, primero se intentó aprobar una amnistía fiscal encubierta y posteriormente suavizar los requisitos exigidos, y darle a la CNMV la atribución de las competencias para verificar el cumplimiento de los requisitos fiscales, con carácter retroactivo.

Cuando se están subiendo los impuestos a los contribuyentes que sí los pagan, resulta inadmisibles la situación de ausencia de control fiscal de las SICAV. En opinión de Inspectores de Hacienda, este es uno de los elementos claves de la falta de conciencia fiscal en España.

Medida 9. Introducción en la Ley General Tributaria de un régimen especial para determinados contribuyentes defraudadores.

La normativa tributaria y sus procedimientos están previstos para las actuaciones de comprobación e investigación relativas a contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias formales. Estos procedimientos son utilizados por los defraudadores para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones de la Administración.

Este es el caso de los asuntos de delincuencia organizada como por ejemplo las tramas de fraude del IVA.

El régimen especial se aplicaría a personas o entidades que estén en situación de ilocalizadas, que no comparecen reiteradamente en la Administración, a pesar de haber sido notificadas al efecto, que participen en una trama organizada de defraudación, o que hayan sido declaradas insolventes como responsables de una deuda tributaria.

La inclusión en este régimen especial supondría para dichas personas o entidades que no pudieran efectuar inscripciones en los Registros de la Propiedad y Mercantiles, ni operar en las entidades bancarias.

Medida 10. Reforma del régimen sancionador de la Ley General Tributaria.

El actual régimen sancionador no tiene efectos disuasorios para los grandes defraudadores. Por ello, una de las reformas ha de consistir en que las sanciones calificadas como muy graves han de ser ejecutivas.

Actualmente, toda la sanción recurrida queda suspendida y ello supone que pueden pasar años hasta que se cobre efectivamente. Por tanto, las sanciones son muy disuasorias para el pequeño contribuyente – que no suele recurrir – pero muy poco para el gran defraudador, especialmente si éste considera que dentro de unos años será insolvente.

Otras reformas que proponen los Inspectores de Hacienda del Estado son las siguientes:

- Incrementar las sanciones en algunos supuestos de resistencia a la Inspección, actualmente con una sanción de 150 euros.
- Aumentar las sanciones consistentes en la no aportación de información o la aportación de información falsa ante un requerimiento efectuado por la Inspección, actualmente con una sanción de 200 euros.
- Tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos y servicios sin factura, o sin incluir el IVA
- Tipificar como infracción tributaria la conducta de las personas o instituciones que colaboren habitualmente en la comisión de fraudes.
- Reforzar la figura de la denuncia pública.

Medida 11. Potenciar la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude.

Dada la magnitud del fraude fiscal en España, es imprescindible la colaboración ciudadana.

El artículo 42.1.a) de la Ley General Tributaria dispone que “Serán responsables solidarios de la deuda tributaria los que sean causantes o colaboren en la realización de la infracción tributaria. Su responsabilidad también se extenderá a la sanción.”

Resulta habitual el ofrecimiento de determinados productos o servicios sin repercutir, por ejemplo, el IVA correspondiente, sin que la mayoría de los ciudadanos sean conscientes de de la responsabilidad legal en la que incurren. Por ello, se propone que se realice una intensa campaña de publicidad institucional explicando el daño que se produce al conjunto de la sociedad colaborando con el fraude, y la posible responsabilidad en que se incurre en caso de aceptar un producto o servicio sin los impuestos correspondientes.

Debe reforzarse el control efectivo de las obligaciones de facturación, que implique, además, sanciones altamente disuasorias en todos los casos en que se compruebe la falta de emisión de una factura o documento sustitutivo. Los clientes que efectúen pagos

de bienes o servicios sin exigir el documento preceptivo incurrirán en infracción tributaria, salvo que comuniquen esa circunstancia.

Se propone, modificar el citado artículo 42, estableciendo como supuesto de exoneración de dicha responsabilidad la colaboración con la Administración Tributaria mediante la comunicación expresa de dichas operaciones.

Medida 12. Atribución, mediante ley, a la Agencia Tributaria de la función de investigar el fraude fiscal de carácter organizado y el blanqueo de capitales en funciones de auxilio a la Justicia.

En los fraudes de carácter organizado existe una dificultad importante, y es que, con los procedimientos tributarios no se pueden obtener las pruebas necesarias para presentar las correspondientes denuncias. Por ello, con la medida que se propone, se podría seguir investigando bajo el amparo de los Tribunales.

Para combatir este tipo de fraude son necesarias medidas del tipo de escuchas telefónicas, seguimientos... Para evitar el endurecimiento indebido del control de contribuyentes normales, no delictivos, debe modificarse la normativa que permita tomar estas medidas exclusivamente para este tipo de contribuyentes.

Medida 13. Reforma del Delito Fiscal.

Diversos colectivos e instituciones vienen reiterando desde hace años la necesidad de reformar la figura del delito fiscal como una pieza básica en la estrategia de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

En diferentes ocasiones se ha llamado la atención sobre la probada ineficacia que por diferentes razones presenta en la actualidad el delito fiscal. Puede afirmarse que el delito fiscal o de defraudación tributaria se ha convertido hoy en un adorno casi inoperante en nuestro sistema jurídico-tributario. En ello inciden fundamentalmente factores como la aparición de nuevas modalidades de fraude, la lentitud de los procesos judiciales, la ausencia de penas que supongan en la práctica la privación efectiva de libertad, la ausencia de una adecuada tipificación penal de las tramas de fraude, la dificultad de adoptar medidas de prisión preventiva de los inculpados, la falta de una formación penal suficiente en el ámbito tributario o la falta de una adecuada formación y sensibilidad fiscal en los órganos judiciales.

A pesar de todos estos obstáculos, resulta de la máxima importancia la existencia de un delito fiscal creíble y eficaz que comporte, para los responsables, beneficiarios y colaboradores de las manifestaciones más graves del fraude fiscal, un castigo adecuado, al tiempo que se garantice la reparación del daño causado al conjunto de los ciudadanos.

En la reforma se deberían contemplar las siguientes medidas:

- Incrementar la pena de prisión para los casos más graves de 4 a 6 años
- Incrementar el plazo de prescripción penal para perseguir los delitos fiscales de 5 a 10 años
- Eliminar la excusa absolutoria para el delito fiscal
- Considerar como circunstancia agravante la comisión del fraude fiscal mediante la utilización de países o territorios calificados como paraísos fiscales
- Establecer la pena de inhabilitación especial para actuar como administrador, apoderado, directivo o representante de cualesquiera entidades mercantiles durante el período de 6 meses a seis años

- Tipificar de un nuevo delito consistente en el ofrecimiento al mercado de servicios idóneos para la defraudación tributaria
- Recaudación o aseguramiento inmediato por los órganos de recaudación de la AEAT de las cuotas no ingresadas por los presuntos delincuentes.

Medida 14. Creación de la policía fiscal.

La lucha contra el fraude debe contemplar la creación de una Policía Fiscal dependiente de la Agencia Tributaria en la que se integren unidades especializadas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, junto a las Unidades Operativas de Vigilancia Aduanera. Tales unidades mantendrían su dependencia orgánica respectiva, bajo la dependencia funcional de la Agencia Tributaria. La creación de una Policía Fiscal es un elemento clave en la lucha contra el fraude, especialmente contra el fraude organizado, como lo demuestran modelos internacionales de eficacia contrastada, como los de EEUU e Italia.

Medida 15. Aprobación del Estatuto de la AEAT.

Para IHE es imprescindible y prioritaria la aprobación del Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria, pendiente desde la creación de la AEAT, que regule un marco jurídico para garantizar la máxima independencia a la hora de aplicar el sistema tributario. Esta independencia solamente se logrará si el Director General de la Agencia fuera designado por el Parlamento y por un periodo determinado de tiempo, y que el Presidente de la AEAT solo ejerciera funciones de representación.

El Estatuto tendría que regular otros aspectos, como la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en sus objetivos; las fuentes de financiación que la doten de autonomía financiera; el régimen jurídico de los funcionarios, carrera profesional, régimen de incompatibilidades y retribuciones y los medios humanos necesarios para ejercer sus funciones, especialmente la de luchar contra el fraude fiscal, adoptando las medidas necesarias de planificación de recursos humanos para incrementar los dedicados a dicha función.

Medida 16. Medidas contra la utilización de los paraísos fiscales.

Los paraísos fiscales estaban en el punto de mira de EEUU a partir de los atentados del 11 de septiembre porque fueron utilizados por los terroristas; a pesar de ello la situación no cambió. Ahora están en el punto de mira de los países de la OCDE, por sus efectos perniciosos en la crisis financiera internacional, siendo uno de los temas principales en las diferentes cumbres del G-20. El debate está centrado en qué medidas se tienen que adoptar para que estos pequeños territorios dejen de ser el refugio del dinero procedente no solo del fraude fiscal, sino de toda la delincuencia organizada y del terrorismo.

Hasta ahora no ha existido voluntad en la OCDE ni en la UE de terminar con la utilización de los paraísos fiscales. En la situación actual, lo que se pretende hacer es un lavado de imagen, pero cuyo resultado final tampoco va a cambiar sustancialmente la situación. Según la OCDE, en el momento actual ya no existen paraísos fiscales porque todos estos territorios calificados han firmado, o se han comprometido a firmar, un mínimo de 12 acuerdos de intercambio de información bilaterales con otros países.

Respecto de la intención real de estos territorios de cambiar la situación y colaborar, se pone como ejemplo ilustrativo el caso de Mónaco. En las últimas semanas, se ha publicado su no condición de paraíso fiscal al haber cerrado 12 acuerdos de intercambio con los siguientes países: Andorra, Austria, Bahamas, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Qatar, Samoa, San Marino y Saint Kitts (el país más pequeño

del continente americano, tanto en tamaño, 261 km², como en población 38.000 habitantes).

Por otro lado, según sus autoridades, estos acuerdos prevén el intercambio de información fiscal "caso por caso" y en función de "pedidos concretos y fundados. En ningún caso autorizan el envío general de informaciones". Llevada esta situación a la práctica supone que en el caso Gürtel, según fuentes de la investigación, se ha negado a colaborar con excusas de lo más variopinto. Por ejemplo, exigiendo la documentación original y no la compulsada, o solicitando más juegos de fotocopias de los que le había enviado el Tribunal. Estas fuentes resumen en una frase muy gráfica el comportamiento de estos paraísos fiscales: "Nos quieren enterrar en papel"

En el caso de **España**, la política del Gobierno sobre la utilización de los paraísos fiscales es de auténtica contradicción entre lo que manifiesta y lo que después realmente hace.

Así, por un lado, el Presidente del Gobierno se puso a la cabeza de las manifestaciones en la lucha contra los paraísos en las cumbres del G-20, y, por otro lado, esos mismos días, el Gobierno presentó un proyecto de Real Decreto para eliminar la obligación de informar sobre los intereses pagados a no residentes, dando un paso más para incentivar la captación de los capitales en los paraísos fiscales. Este proyecto se suma al Real Decreto-Ley 2/2008, ya en vigor, que modificó la Ley del IRNR (Impuesto sobre la Renta de los no Residentes), ampliando la exención de los rendimientos derivados de la deuda pública y privada – obtenidos sin mediación de establecimiento permanente en España – a aquellos obtenidos a través de los países o territorios calificados como paraísos fiscales. Así pues, si una empresa española invierte en deuda pública, los rendimientos tienen que tributar al 30%, y si esa misma empresa crea una sociedad en un paraíso fiscal e invierte el mismo importe y en los mismos valores, no tiene que pagar nada.

En este tema, habría que señalar que el Proyecto del RD lo que buscaba era garantizar no sólo su no tributación, sino su absoluta opacidad. Al día de hoy, es proyecto no ha sido formalmente retirado.

Para combatir la utilización de los paraísos fiscales, la Organización de Inspectores de Hacienda propone las siguientes medidas:

- **Establecer un gravamen especial del 24% sobre movimientos de fondos con paraísos fiscales. Se propone un cambio en la normativa del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades para gravar todo movimiento de fondos que tenga como origen o destino un territorio calificado como paraíso fiscal, que deberá tributar en España al tipo del 24%.**
- **No reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español.**
- **Prohibir que las entidades bancarias españolas tengan filiales o sucursales en dichos territorios.**
- **Establecer penas agravadas en los delitos fiscales cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de paraísos fiscales.**
- **Realizar un plan especial de comprobación de artistas y deportistas para verificar su residencia real en paraísos fiscales.**

Con muy pequeñas variaciones, las propuestas de los Inspectores de Hacienda del Estado han sido presentadas en las Cortes Generales por el Grupo Parlamentario Socialista, según consta en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, en el que figura publicada el 04/05/2009 una Proposición no de Ley presentada por dicho Grupo Parlamentario.

4. CONCLUSIONES

El debate político sobre las medidas para paliar el alarmante déficit público se ha centrado en la reducción del gasto público o el aumento de los impuestos. Ante esta situación de "alarma fiscal" el Gobierno ha optado por llevar a cabo subidas de las tasas impositivas. Sin embargo, los Inspectores de Hacienda creen que existe una tercera medida necesaria para paliar y salir cuanto antes de la crisis y es la puesta en marcha de las medidas y mecanismos necesarios para luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

Antes de subir los impuestos a los contribuyentes de rentas controladas y a las pequeñas y medianas empresas, el Gobierno debería aprobar un **Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria** con medidas encaminadas a que paguen los impuestos aquellos que mayor capacidad tienen para eludirlos y que no los han pagado nunca.

Este Plan debe suponer un incremento sustancial de los recursos humanos para que en las actuaciones inspectoras prime las labores de investigación. Pero este **incremento de recursos humanos** ha de complementarse necesariamente con la aprobación de las medidas **normativas** (reforma del delito fiscal, atribución legal de la competencia sobre las SICAV, reforma del régimen sancionador de la LGT...) y **organizativas** (planes de inspección orientados a aquellos segmentos donde existe mayor fraude y economía sumergida...).

Para la Organización Profesional e Inspectores de Hacienda del Estado es necesaria la aprobación del **Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria** para combatir de forma eficaz el enorme fraude fiscal en España. Pero el primer requisito indispensable para combatir de verdad el fraude fiscal es un cambio radical en la actitud del Gobierno en el que debe existir una voluntad clara de combatir el fraude.

Se dé o no este cambio de actitud necesario, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) seguirá aportando ideas y soluciones constructivas para que la el fraude fiscal deje de ser una rémora para la recuperación económica de España.

José María Peláez Martos
ORGANIZACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO
Valladolid, octubre 2009