

LOS INSPECTORES DE HACIENDA ANTE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado

Valencia. Noviembre 2008

I. INTRODUCCIÓN

En 2004 el Gobierno aprobó un primer Plan de Prevención del Fraude Fiscal que posteriormente fue complementado con diversas medidas normativas, reclamadas desde el primer momento por la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE). Los tres Reglamentos de desarrollo de la citada ley han sido aprobados recientemente por el Gobierno, sin que, hasta el momento, hayan sido publicados en el BOE y, por tanto, hayan entrado en vigor.

A la Organización de Inspectores de Hacienda le gustaría poder afirmar que el resultado de dicho Plan de Prevención del Fraude Fiscal ha sido espectacular en sus resultados y que el Fraude Fiscal ha dejado de ser un problema en España. Lamentablemente, esto no ha sido así y las distintas encuestas de opinión de organismos como el Instituto de Estudios Fiscales o el CIS, así como la propia experiencia de los profesionales de la inspección, indican que el fraude fiscal en España sigue siendo una importante lacra para la sociedad. En estas circunstancias, el planteamiento del Gobierno y de la Agencia Tributaria de proceder a reformar y actualizar el Plan de Prevención del Fraude Fiscal es positivo y sobre todo necesario.

Es evidente que el entorno económico ha variado respecto a 2004 cuando se puso en marcha el Plan de Prevención del Fraude Fiscal que ahora se pretende actualizar. En este momento, la economía española se enfrenta a una grave crisis económica que ya se ha dejado sentir en un crecimiento negativo del PIB en el último trimestre. Esta situación económica parece haber influido en el comportamiento de los contribuyentes potencialmente defraudadores.

La Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) mostró ya el pasado septiembre su preocupación por la caída recaudatoria de los impuestos de sociedades y del Valor Añadido de forma inversa al crecimiento de las magnitudes objeto de gravamen: el beneficio empresarial de 2007 y el consumo en 2008. Los posteriores datos de recaudación correspondientes al mes de agosto fueron mucho peores de los que, en ningún caso, se podía esperar. La caída superior al 35% en las autoliquidaciones de 2007 en el Impuesto de Sociedades es especialmente preocupante debido a que en ese ejercicio los beneficios empresariales crecieron un 15%, según la Central de Balances del Banco de España.

No hay que olvidar que la crisis económica también afecta a los contribuyentes cumplidores, por lo que ello ha de tenerse en cuenta en la actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal en un doble sentido:

- Se debe ser más riguroso con los contribuyentes defraudadores en tiempos de crisis económica para evitar la competencia desleal que realizan a los contribuyentes honestos, especialmente en los momentos de dificultad. Por otra parte, una política de este tipo es imprescindible si no se quiere hacer recaer todo el peso fiscal de la crisis en los contribuyentes honestos.
- Por otra parte, en estas circunstancias económicas no se puede agobiar a los contribuyentes, asfixiándolos con un incremento de la presión fiscal indirecta. En España esta presión fiscal indirecta es ya muy elevada para los Empresarios y Profesionales (si bien no para los particulares), por lo que cualquier incremento de la misma debe ser contemplado con sumo cuidado.

Para IHE la actualización del **Plan de Prevención del Fraude Fiscal** debe basarse en los siguientes conceptos:

- **Mayores medios materiales y humanos en la Agencia Tributaria.**
- **Remover los obstáculos legales que siguen existiendo para la persecución del fraude fiscal, especialmente el más grave.**
- **Mejorar la coordinación con otros Organismos con funciones conexas: Jueces y Tribunales, Fiscalía, CNMV, SEPBLANC..., habilitando las reformas legales para que esta coordinación sea efectiva.**
- **Mejorar la concienciación social respecto del Fraude y de sus efectos nocivos en la economía y en la equitativa distribución de las cargas públicas.**

Es importante detenerse en el tema de la **concienciación social**, que sólo se producirá si:

- Existe un convencimiento social del rigor, la austeridad y la transparencia en el manejo de los fondos públicos. Evidentemente, este tema excede a la Administración Tributaria, pero también en la Administración Tributaria, la gestión del gasto público debe ser rigurosa, austera y transparente.
- Existe el convencimiento moral de que la Administración Tributaria persigue y sanciona con dureza, los comportamientos más graves. La sensación de impunidad de algunos, especialmente los defraudadores más importantes y los contribuyentes más ricos y poderosos es incompatible con la concienciación social.

La Administración Tributaria Española ya es una Administración eficiente que cuenta con magníficos profesionales que trabajan todos los días en la persecución del Fraude Fiscal. Sin embargo, si el nuevo Plan de Prevención de Fraude Fiscal se limita a proponer alguna reforma organizativa menor, acompañada de un menor presupuesto, como es el previsto para el año 2009 – sin pararse a abordar reformas legales y de otros ámbitos – lo único que puede esperarse es el absoluto fracaso del mismo. Desde luego, no se pueden acometer más objetivos, ni ser más ambicioso en la persecución de la lacra que constituye el fraude fiscal con menos medios, sin reformas legales y sin las reformas organizativas y necesarias en otros organismos.

II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES PARA Luchar CONTRA EL FRAUDE FISCAL

En la lucha contra el Fraude Fiscal hay que conjugar dos cuestiones contrapuestas:

- La necesaria reserva y confidencialidad en determinadas conductas defraudatorias para evitar que se generalicen. Es necesario mantener la reserva sobre contribuyentes concretos en aras del Secreto Profesional Tributario al que, entre otros, los Inspectores de Hacienda están sometidos.
- La necesaria colaboración social. En una sociedad democrática, el Público debe conocer las actuaciones de su Administración Tributaria para poder tener una opinión fundada. Sólo podemos aspirar a una concienciación social adecuada si la Sociedad conoce lo que los profesionales de su Administración Tributaria están haciendo para luchar contra el Fraude Fiscal. Como mínimo, las ideas generales del Plan de Prevención del Fraude Fiscal debieran ser admitidas y apoyadas por la Sociedad.

Los Inspectores de Hacienda consideran que la actualización del plan de Prevención del Fraude Fiscal no se ha elaborado conforme a los mínimos criterios exigibles debido a que:

- No se ha solicitado opinión a los Inspectores de Hacienda, ni a los demás profesionales de la Administración Tributaria, que son los destinatarios directos del mismo. En consecuencia, se prescinde de la experiencia y profesionalidad de destacados funcionarios. Esta falta de información es incluso más grave porque, como se ha señalado con anterioridad, los Inspectores de Hacienda y demás profesionales de la Administración Tributaria están sometidos a secreto profesional.
- El nuevo Plan de Prevención del Fraude Fiscal se ha elaborado en despachos aislados y se ha prescindido de las personas que directamente luchan contra el fraude fiscal en España, por lo que los Inspectores de Hacienda se enterarán de las líneas principales del mismo por los medios de comunicación. En cualquier caso, más allá de generalidades como la concentración en las áreas de riesgo, no se conocen hasta el momento, las líneas básicas del mismo.
- Las medidas normativas del plan anterior todavía no han entrado en vigor y en el momento de redactarse estas líneas, los Reglamentos de Desarrollo de la ley 36/2006 de medidas de Prevención del Fraude Fiscal están aprobados aunque aún no se han publicado en el BOE, y por tanto, no han entrado en vigor.

Hechas estas advertencias previas, vamos a desarrollar a continuación, determinadas aspectos que deben incluirse en el Plan, si éste aspira seriamente a reducir la lacra que supone el Fraude Fiscal en España.

III. REFORMAS NECESARIAS QUE DEBE INCLUIR EL NUEVO PLAN DE PREVENCIÓN

1. Realización de Estudio independiente, en el seno del Instituto de Estudios Fiscales de la situación del Fraude Fiscal y la Economía Sumergida en España.

Para poder ser eficaz en la lucha contra el fraude fiscal en España es imprescindible saber cual es la situación desde la que se parte para poder actuar adecuadamente. En este sentido, el Congreso de los Diputados instó hace unas semanas al Gobierno a elaborar estudios sobre el nivel de economía sumergida con la metodología que determine la

Comisión Europea. Aunque Inspectores de Hacienda aplaude esta iniciativa, está en desacuerdo con la idea de tener que esperar a que los 27 estados miembros decidan la metodología común. España debería iniciar sus estudios, sin perjuicio de adaptarse posteriormente a una metodología común que en un hipotético futuro se aprobase; como por ejemplo, se ha realizado con el IPC.

Para que este estudio tenga credibilidad es esencial la participación de expertos públicos y privados y, por supuesto, la de los profesionales de la labor inspectora.

2. Creación de un procedimiento especial para la lucha contra el fraude organizado y delictivo (tramas).

La Ley General Tributaria y los procedimientos que se regulan en la misma están destinados a las comprobaciones tributarias tradicionales, resultando insuficientes para luchar contra los fraudes de carácter organizado, como las tramas del IVA, o los relacionados con todo tipo de corrupción, incluida la urbanística. Para que los resultados en este tipo de fraudes sean satisfactorios ha de reformarse la Ley General Tributaria y ha de crearse un procedimiento especial para luchar contra el fraude tributario delictivo y organizado. De esta forma se pueden obtener resultados sin necesidad de empeorar la situación del resto de contribuyentes. Algunas medidas que deberían incluirse son las siguientes:

- a) Regular los plazos de duración de las actuaciones en estas situaciones.
- b) Facultad de investigar cuentas bancarias sin notificación previa al interesado. Esta medida ya se ha establecido en el nuevo Reglamento de Aplicación de los Tributos.
- c) Regular las actuaciones sin necesidad de identificación.
- d) Establecer el control judicial desde el comienzo, lo que permite actuaciones de carácter policial: entrada en domicilio, intervención de teléfonos...

Para Inspectores de hacienda del estado es esencial para la legitimación social de la lucha contra el Fraude Fiscal la efectividad en la lucha contra el Fraude más grave y delictivo y la dureza en la represión del mismo.

3. Reforma del delito fiscal.

La Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado lleva años reclamando la reforma de 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. Se puede decir 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 o la dificultad de adoptar medidas de prisión preventiva de los inculpados. Además, 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 contribuyen a que el delito fiscal sea hoy una figura casi inoperante.

A estas críticas se han sumado la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia, que en el primer informe del Observatorio del Delito Fiscal, hecho público hace unos meses, admiten estos hechos y ponen de manifiesto la existencia de miles de millones de euros de deuda pendiente en los Tribunales Penales, en su mayor parte, sin garantía.

A pesar de todos estos obstáculos, la Organización de Inspectores de Hacienda del estado (IHE) considera 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 tendrían que contemplar las siguientes medidas:

- a) Incrementar la pena de prisión para los casos más graves de 4 a 6 años.
- b) Incrementar el plazo de prescripción penal para perseguir los delitos fiscales de 5 a 10 años.
- c) Reformular la excusa absolutoria para el delito fiscal.
- d) Considerar como circunstancia agravante la comisión del fraude fiscal mediante la utilización de países o territorios calificados como paraísos fiscales.
- e) 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. Control efectivo de la medida a través del Registro Mercantil o creando un Registro Específico.
- f) Tipificar de un nuevo delito consistente en el ofrecimiento al mercado de servicios idóneos para la defraudación tributaria.
- g) Considerar a los funcionarios de la Inspección de Hacienda como policía judicial.
- h) Elevación del límite mínimo o consideración del delito como privado; como medidas que permitan poner en conocimiento de la Autoridad Judicial exclusivamente los supuestos más graves, ya que la Administración de Justicia no es capaz de resolver el número de delitos que se ponen en su conocimiento en la actualidad.
- i) Recaudación y aseguramiento de la cuota por parte de la Agencia Tributaria cuando el expediente se envíe a delito fiscal. Si finalmente, la Autoridad Judicial no estimase la existencia de delito o disminuyese el importe de la cuota defraudada, estos importes se devolverían al obligado tributario con los correspondientes intereses de demora. Es imprescindible terminar con la situación actual en la que existen miles de millones de Euros sin garantizar (fuente observatorio del Delito Fiscal, AEAT) correspondientes a los defraudadores más importantes y con conductas criminales.

La complejidad con que se presentan en la actualidad los delitos referidos al fraude fiscal y al blanqueo de capitales hace imprescindible dotar a los Jueces y Tribunales, y al Ministerio Fiscal, de las herramientas especializadas necesarias para su persecución y descubrimiento, entre las que está la posibilidad de que los funcionarios de la Inspección de Hacienda presten, en calidad de policía judicial, toda la colaboración especializada que los jueces y fiscales requieran para una eficaz persecución de los delitos contra la hacienda pública y de blanqueo de capitales o de otros delitos socio-económicos, que por sus características requieran también de dicha colaboración.

Con dicha medida no se trata de convertir a la Inspección de Hacienda en un cuerpo de policía, sino de facilitar, cuando se considere necesario, su colaboración en las investigaciones en marcha con las facultades que otorga la consideración de policía judicial.

4. 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 integrarían 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 Oficina de Lucha contra el Fraude. La creación de una Policía Fiscal es un elemento clave en la lucha contra el fraude, especialmente el fraude organizado. Existen modelos internacionales de eficacia contrastada como EEUU e Italia.

5. Especialización en materia fiscal de jueces y fiscales.

La complejidad creciente que adopta el fraude fiscal en la actualidad, y la complejidad técnica propia de las normas fiscales hacen imprescindible la adopción de medidas tendentes a garantizar que los jueces y fiscales dispongan de la formación específica necesaria para abordar con garantías de éxito la investigación, descubrimiento y castigo del fraude fiscal. Corresponde al Gobierno, en colaboración con los órganos superiores de la Judicatura y del Ministerio Fiscal, asegurar la adopción de las medidas necesarias para ello. Tales medidas pueden ir, desde la formación especializada de jueces y fiscales en estas materias, la potenciación de unidades de apoyo dependientes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria hasta la creación de jurisdicciones especializadas o la participación en las mismas de Inspectores de Hacienda del Estado.

6. Reforma del régimen sancionador de la Ley General Tributaria.

Resulta necesario la reforma del régimen sancionador de la Ley General Tributaria en los siguientes aspectos:

- a) Agravar las sanciones en algunos supuestos de resistencia a la Inspección.
- b) Agravar las sanciones consistentes en la no aportación de información ante un requerimiento efectuado por la Inspección.
- c) Tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos y servicios sin factura o sin incluir el IVA
- d) Tipificar como infracción tributaria la conducta de las personas o instituciones que colaboren habitualmente en la comisión de fraudes.
- e) Es absolutamente esencial que las infracciones más graves sean sancionadas con sanciones inmediatamente ejecutivas. Las sanciones pierden gran parte de su eficacia disuasoria si no son inmediatas. En la actualidad hay sanciones que tardan una década en ser exigidas por vía ejecutiva.**

Para IHE, la medida del Plan de Prevención del Fraude –filtrada a algunos medios de comunicación – de regularizar los incumplimientos más habituales del IRPF por vía telefónica y sin imposición de sanciones es muy positiva. Esta medida ya ha funcionado con éxito en la Dependencia Regional de Cataluña y van en la dirección correcta de legitimar el sistema imponiendo las sanciones cuando hay fraude importante, no cuando hay puro despiste. En cualquier caso, los contribuyentes con menos medios son los que deben recibir mejor trato por parte de la Agencia Tributaria.

7. Creación de una oficina nacional antifraude.

La lucha contra el fraude fiscal y la persecución del blanqueo de capitales asociado a éste u otro tipo de delitos, no puede acometerse a partir de diferentes organismos o instituciones que ataquen sólo parcialmente dicho fenómeno en el ámbito de las competencias que les son propias, sino que debe ser objeto de una persecución más integrada. En este sentido, la contemplación unitaria de la delincuencia fiscal hace imprescindible la creación de un organismo multidisciplinar que, bajo la dependencia funcional de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, integre, entre otros, funcionarios de la Inspección de Hacienda, del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y del Ministerio Fiscal. Un

organismo de tal naturaleza estaría en condiciones de abordar con garantías de éxito la lucha contra las grandes tramas de fraude que tan relevantes perjuicios causan al conjunto de los ciudadanos al tiempo que constituiría un órgano especializado de apoyo y colaboración permanente con los órganos del Poder Judicial.

8. Enfoque prioritario en la efectividad de las regularizaciones: Reducción de la litigiosidad y mayor efectividad en la Recaudación.

España es un país con un nivel de litigiosidad en el ámbito tributario sin parangón entre los países de nuestro entorno. Esto además de perjudicar, en ocasiones los derechos de los contribuyentes, disminuye la efectividad de la lucha contra el Fraude Fiscal. Para solucionar esta litigiosidad, sería necesario:

- Aumentar los medios materiales y humanos en los Tribunales Económico-Administrativos.
- Cambiar su estructura para facilitar la presencia de Inspectores de Hacienda, personal técnico especializado en los mismos.
- Disminuir los incentivos a litigar existentes en nuestro sistema tributario. Debería establecerse un sistema de costas en caso de perder los litigios.
- Como se ha hecho referencia anteriormente, mejorar la formación de Jueces y Fiscales en temas tributarios.
- El cobro de las liquidaciones es otra asignatura pendiente. Para incrementar los porcentajes de cobro es necesario tener presente a idea de la recaudación desde el principio de la actividad de control tributario. Por consiguiente, salvo casos excepcionales, no habría que seleccionar para inspección a sociedades en concurso de acreedores. También habría que reformular el porcentaje de recursos de inspección, que son muy escasos, dedicado al control inmobiliario, en la medida en que muchas liquidaciones no se podrán cobrar, dada la situación actual de muchas empresas del sector.

9. Reforma del régimen de módulos.

El fraude fiscal relativo a la emisión de facturas falsas en contribuyentes que tributan por este régimen no se ha corregido en absoluto con la medida regulada en la Ley de medidas contra el Fraude, consistente en practicar una retención. Por el contrario existen algunas evidencias de que este tipo de fraude está en aumento.

Tampoco con la medida contemplada en el Reglamento de la Ley de Prevención del Fraude consistente en solicitar documentación adicional a las operaciones entre contribuyentes en módulos y sociedades vinculadas se resolverá el problema, aunque es una medida positiva.

Se propone modificar la normativa del IRPF y del IVA para que la estimación objetiva se aplique exclusivamente a los contribuyentes que realicen actividades agrícolas o actividades económicas cuando al menos el 80% del valor de sus bienes entregados o servicios prestados se destinen a contribuyentes sin derecho a ninguna deducción o beneficio tributario por tales adquisiciones.

10. Responsabilidad solidaria de despachos e instituciones en fraudes de ingeniería fiscal. Redefinición urgente de determinadas normas legales que permiten la evasión fiscal.

Se propone como medida el establecimiento de una responsabilidad solidaria entre los despachos e instituciones que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal.

Debería aprovecharse la actual tramitación de la ley de supresión del Impuesto de Patrimonio y de reformas en otros tributos para implantar algunas cláusulas *antiabuso* específicas, como por ejemplo en el tema de subcapitalización.

11. Homogeneización de los tributos estatales cedidos a las CCAA.

Con la atribución de competencias normativas a las CCAA en los tributos estatales cedidos se están produciendo situaciones de deslocalización por motivos fiscales. Dada la experiencia negativa de utilización por parte de las CCA de esa competencia normativa es necesario que en la reforma futura del sistema de financiación se regulen limitaciones a dicha competencia para que la aplicación del sistema fiscal, referido a los tributos estatales cedidos sea homogéneo en todo el territorio nacional.

12. Aprobación del estatuto de la AEAT.

La aprobación del Estatuto orgánico de la Agencia Tributaria es imprescindible y urgente, a pesar de estar pendiente desde hace más de 15 años. Es realmente necesaria la regulación de un marco jurídico para garantizar la máxima independencia a la hora de aplicar el sistema tributario, independencia que sólo se logrará si el Director General de la Agencia fuera designado por el Parlamento y por un periodo determinado de tiempo.

También debería reconsiderarse la situación del personal que presta sus servicios en la AEAT, adaptando el marco legal de determinados temas, como el de incompatibilidades, que los propios órganos directivos de la AEAT consideran inoperante, obsoleto y contraproducente.

CONCLUSIÓN

La Organización de Inspectores de Hacienda del Estado considera acertada la decisión, por parte de las autoridades económicas y tributarias, de llevar a cabo una actualización del Plan de Prevención de Fraude Fiscal debido a la limitada y escasa efectividad que dicho plan ha tenido en sus años de aplicación. Sin embargo, es necesario expresar abiertamente el malestar existente entre los Inspectores de Hacienda por la manera en que se ha tramitado la misma, al haberlos mantenido al margen de la organización, planteamiento y consideraciones de las líneas generales del nuevo plan de Prevención del Fraude Fiscal a los profesionales de la inspección, precisamente a aquellos que serán los responsables de su aplicación día a día.

En cualquier caso, la valoración de la norma deberá realizarse en función de su contenido y de los resultados que permita obtener y estos dependerán de los medios que se dediquen a la lucha contra el Fraude Fiscal. Por esta razón, Inspectores de Hacienda considera que una disminución del Presupuesto de la Agencia Tributaria de un 2% es incompatible con un Plan de Prevención del Fraude mínimamente ambicioso.

Es imprescindible, igualmente, una reforma legal de determinados aspectos, expuestos a lo largo del presente documento. En el anterior Plan se cometió el error de no tramitar una ley con las necesarias reformas que no ha llegado hasta dos años después y cuyos reglamentos de desarrollo todavía no han entrado en vigor.

Por último, para Inspectores de Hacienda el problema del Fraude Fiscal en España es un problema prioritario que afecta a toda la sociedad y cualquier intento de solución debe implicar a toda la sociedad y no sólo a la Agencia Tributaria, sino también a otras instancias como a los órganos superiores de la Judicatura y del Ministerio Fiscal.

**LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA ORGANIZACIÓN PROFESIONAL
DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (IHE)**