

## **PROPUESTAS PARA LA LEY DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL**

**Documento aprobado durante la celebración del XV Congreso de la  
Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado**

**Octubre 2005**

## **INDICE**

### **1. - NECESIDAD DE LA LEY**

### **2. - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

### **3. - DIFERENTES MEDIDAS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE FRAUDE FISCAL**

### **4. - REFORMA EN PROFUNDIDAD DEL DELITO CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA**

Medida 1. Establecimiento de penas que conlleven el efectivo ingreso en prisión de los condenados por delito fiscal y la aplicación sistemática de la prisión preventiva en estos delitos.

Medida 2. Establecimiento de penas agravadas para los organizadores de redes de fraude, los colaboradores con una pluralidad de defraudaciones y los que ofrezcan instrumentos idóneos para el fraude.

Medida 3. Establecimiento de penas agravadas cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de paraísos fiscales.

Medida 4. Sanción para los casos de colaboración de la banca con los defraudadores.

Medida 5. Eliminación de la actual excusa absolutoria.

Medida 6. Ampliación del plazo de prescripción para estos delitos.

Medida 7. Supresión del trámite de audiencia previsto en la LGT.

### **5. - MEDIDAS PARA PROFUNDIZAR EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y EL FRAUDE FISCAL**

Medida 8. Atribución expresa 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.

Medida 9. Creación de una Oficina contra el Fraude de carácter integral en un plazo de 3 años.

Medida 10. Creación de la Policía Fiscal y generalización del uso de métodos de investigación policial para combatir el fraude fiscal organizado.

Medida 11. Creación de un procedimiento especial, dentro de la LGT, para la lucha contra el fraude tributario delictivo y organizado.

Medida 12. Especialización en la Fiscalía y en los Tribunales de Justicia en relación con los delitos económicos.

## **6. MEDIDAS PARA ACTUAR CONTRA LA INGENIERÍA FISCAL**

Medida 13. Modificación normativa sistemática de los preceptos que facilitan la ingeniería fiscal en los distintos impuestos, especialmente en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.

Medida 14. Establecimiento de cláusulas anti-fraude genéricas.

Medida 15. Establecimiento de la obligación institucional de colaboración en la lucha contra el fraude fiscal.

Medida 16. Establecimiento de una responsabilidad solidaria entre los despachos e instituciones que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal.

## **7. - MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE EN EL IVA**

Medida 17. Regulación de la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude.

Medida 18. Reforzamiento de los controles sobre las obligaciones de facturación.

Medida 19. Nuevo supuesto de responsabilidad solidaria para combatir el fraude al IVA intracomunitario.

Medida 20. Adopción de medidas cautelares. Podrán adoptarse medidas cautelares respecto de cantidades repercutidas, aunque no haya terminado el periodo de declaración.

Medida 21. Fraude en el IVA intracomunitario. Exención de las entregas intracomunitarias en determinados supuestos.

Medida 22. Eliminación del derecho a deducir las cuotas en determinados supuestos.

Medida 23. Fraude en las cuotas del IVA utilizando precios ficticios.

Medida 24. Fraude en la adquisición de vehículos de alta gama en la Unión Europea

Medida 25. Tipificación como delito de contrabando la tenencia o circulación de mercancías comunitarias sin acreditar el pago de los impuestos indirectos.

## **8. - OTRAS MEDIDAS NORMATIVAS PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE**

### **8.1. REFORMA DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA.**

Medida 26. Creación de un régimen especial para determinados contribuyentes defraudadores.

Medida 27. Modificación de la normativa legal sobre la denuncia pública, reforzando dicha conducta como medio de detección de fraudes.

Medida 28. Supresión de la figura del conflicto en la aplicación de la norma tributaria (artículo 15 LGT)

Medida 29. Supresión de las llamadas "actas con acuerdo".

Medida 30. Reforzamiento de las funciones disuasorias del régimen sancionador y simplificación del régimen.

Medida 31. Modificación del supuesto de responsabilidad para combatir el fraude de las subcontratas, con supresión de los certificados.

Medida 32. Nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para combatir el fraude fiscal mediante la utilización de sucesivas sociedades.

Medida 33. Nuevo supuesto de aplicación del régimen de estimación indirecta de bases.

Medida 34. Adopción de medidas cautelares. Las medidas cautelares contempladas en el artículo 81.4 de la LGT pueden adoptarse incluso aunque no se haya notificado el inicio de las actuaciones.

Medida 35. Adopción de medidas cautelares. Podrán adoptarse medidas cautelares si no se ha podido notificar el inicio de actuaciones inspectoras.

Medida 36. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad de grupo en el caso de producción económica.

Medida 37. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad del grupo económico.

Medida 38. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad de sociedades patrimoniales.

Medida 39. Fraude en la fase de recaudación. Medidas cautelares en relación con las sociedades patrimoniales

Medida 40. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad en la reducción de capital o separación de socios con devolución de aportaciones.

Medida 41. Fraude en la fase de recaudación. Exigencia de la responsabilidad que establecen leyes mercantiles en vía administrativa, cuando el acreedor o perjudicado es la hacienda pública

Medida 42. Atribución legal de la competencia de comprobación de los tributos a la Agencia Tributaria.

## 8.2. - MODIFICACIONES EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (R.D.LEG 3/2.004):

Medida 43. Modificación en el régimen de tributación por módulos.

Medida 44. Ganancias patrimoniales no justificadas en personas físicas.

## 8.3- MODIFICACIONES EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (R.D. LEG 4/2004).

Medida 45. Ganancias patrimoniales no justificadas en entidades jurídicas.

## **9. MEDIDAS ORGANIZATIVAS**

### 9.1. REGULACIÓN DEL CARÁCTER DE AGENTE DE LA AUTORIDAD Y REFORZAMIENTO DE LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA INSPECCION.

Medida 46. Regulación del carácter de Agente de Autoridad del actuario.

Medida 47. Reforzamiento de los medios de defensa jurídica de los funcionarios de la Inspección en los casos de querellas infundadas contra los mismos.

### 9.2. - APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.

Medida 48. Aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria en el plazo de un año.

### 9.3. REFUERZO DE LOS RECURSOS PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

Medida 49. Oferta de empleo público de la Agencia Tributaria.

Medida 50. Fuentes de financiación de la AEAT.

## **1. - NECESIDAD DE LA LEY**

La Organización de Inspectores de Hacienda ha trasladado de forma reiterada a las autoridades tributarias su percepción de que no se lucha como se debiera contra el verdadero fraude fiscal en España y que una de las causas principales es la ausencia de voluntad política para ello. Prueba de ello es que todos los estudios existentes actualmente sitúan el nivel de fraude en España en tasas superiores al 20% del PIB, porcentaje muy superior al existente en el resto de los países de la Unión Europea.

La necesidad de una Ley de lucha contra el fraude es doble. Por un lado, es necesario plantear en un marco integral las medidas necesarias para combatir el fraude. Por otro lado, es necesario que sea la voluntad política, desde el Poder Legislativo la que impulse, mediante una ley específica, la lucha contra el fraude, pues como se ha demostrado, la Administración Tributaria, presidida por un órgano político, como es el Secretario de Estado de Hacienda, carece de voluntad real para luchar contra el fraude.

Así se ha puesto de manifiesto en los últimos años con la elaboración de planes que pretendían conseguir, fundamentalmente, un efecto mediático, y creemos que ha ocurrido también con el denominado Plan de Prevención del Fraude aprobado por este Gobierno en el año 2005. Dicho Plan adolece de dos defectos que lo invalidan para luchar efectivamente contra el fraude: la falta de dotación de medios y la ausencia de medidas normativas.

El Gobierno anunció para el otoño la elaboración de una ley de medidas contra el fraude fiscal. En el presente documento se detallan las propuestas, tanto normativas como organizativas, que la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado considera que deberían reflejarse en la futura ley y que serán enviadas a las autoridades tributarias y a los distintos grupos parlamentarios.

## **2. - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

Una de las líneas básicas en la estrategia de la lucha contra el fraude fiscal debe basarse en la alianza entre las Administraciones que luchan contra el fraude y la gran mayoría de los ciudadanos que cumplen sus obligaciones tributarias.

Actualmente, quienes defraudan sistemáticamente gozan de las ventajas derivadas de la falta de conciencia social adecuada al daño que producen a los intereses generales. Hay que actuar decididamente para reducir las posibilidades de las que gozan los mayores defraudadores fiscales, pertenecientes a sectores privilegiados de la sociedad.

Además, los órganos que deben perseguir esas conductas insolidarias carecen de los medios y técnicas adecuadas para una lucha eficaz contra el fraude y las normas jurídicas resultan claramente insuficientes para conseguir el aislamiento social y el castigo efectivo de sus conductas.

Los objetivos estratégicos de la futura Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal tendrían que ser: una mayor conciencia social y colaboración ciudadana, un castigo efectivo para el fraude de mayor gravedad, mayor eficacia en la investigación y una mejora considerable de la dotación de los medios necesarios.

### **3. - DIFERENTES MEDIDAS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE FRAUDE FISCAL**

Las medidas que desde la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda se proponen para la futura Ley de Lucha contra el fraude son de distinta naturaleza. Así, existen propuestas de reformas normativas de los supuestos de responsabilidad, de adopción de medias cautelares, de modificación de la normativa de los impuestos directos, de modificación de los procedimientos, o de tipo organizativo. En función del tipo de fraude que se quiera combatir, resultarán de aplicación las medidas más idóneas de las señaladas anteriormente.

Se pueden distinguir los siguientes tipos de fraude, siendo diferente la gravedad de las conductas de los defraudadores en cada uno de ellos:

1. - **Fraudes de carácter organizado y delictivo.** Se pueden incluir en este tipo de fraudes las redes de facturas falsas, tramas organizadas para defraudar el IVA, delitos de blanqueo de capitales, etc... Las medidas a adoptar tienen que contemplar unos métodos de investigación especiales, con la colaboración de la futura policía fiscal, y con un endurecimiento de la legislación sancionadora, tanto administrativa como penal.
2. - **Fraudes organizados por despachos, instituciones o entidades mediante el ofrecimiento de instrumentos idóneos para el fraude.** Las medidas han de consistir en la exigencia de responsabilidad solidaria de los organizadores, así como, en su caso, el endurecimiento de penas en el caso de existencia de Delitos contra la Hacienda Pública.
3. - **Fraudes de carácter sectorial o temático.** En este tipo de fraude se pueden incluir los de tipo sectorial (inmobiliario, actividades profesionales...) o los de carácter temático (plusvalías sin declarar, obtención indebida de beneficios fiscales, instituciones de inversión colectiva SICAVs,...)
4. - **Fraude relacionado con un impuesto concreto, como es el del Impuesto sobre el Valor Añadido.** Se proponen, entre otras, medidas de colaboración ciudadana, de modificación del régimen sancionador o medidas cautelares, haciendo especial referencia a las destinadas a combatir el fraude en el IVA intracomunitario.
5. - **Fraudes cometidos en la fase de recaudación de las deudas tributarias.** Las medidas a adoptar se refieren fundamentalmente al establecimiento de nuevos supuestos de responsabilidad y de adopción de medidas cautelares.

A continuación se exponen las medidas que tendrían que reflejarse en la futura ley de lucha contra el fraude fiscal.

#### **4. REFORMA CON DETENIMIENTO DEL DELITO CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA**

El delito fiscal se ha convertido en un adorno casi inoperante en nuestro sistema jurídico-tributario. En ello inciden fundamentalmente factores como la lentitud de los procesos judiciales, la ausencia de penas que supongan en la práctica la privación efectiva de libertad, la ausencia de una configuración adecuada de la organización de tramas de fraude, la dificultad de adoptar medidas de prisión preventiva de los inculcados, la falta de una adecuada formación y sensibilidad fiscal en los órganos judiciales, etc.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento, tiene la máxima importancia la existencia de un delito fiscal creíble, que conlleve penas adecuadas para los organizadores, beneficiarios y colaboradores de las manifestaciones más graves del fraude fiscal.

En este sentido, parece fundamental adoptar una reforma con detenimiento de la figura del delito en el Código Penal, que suponga:

**Medida 1. Establecimiento de penas que conlleven el efectivo ingreso en prisión de los condenados por delito fiscal y la aplicación sistemática de la prisión preventiva en estos delitos.**

**Medida 2. Establecimiento de penas agravadas para los organizadores de redes de fraude, los colaboradores con una pluralidad de defraudaciones y los que ofrezcan instrumentos idóneos para el fraude.**

**Medida 3. Establecimiento de penas agravadas cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de paraísos fiscales.**

**Medida 4. Sanción para los casos de colaboración de la banca con los defraudadores.**

Es de conocimiento público que determinadas entidades de crédito ofrecen, en ocasiones, productos opacos, diseñados a partir de una combinación de testaferros y paraísos fiscales, para captar el dinero negro de los clientes. Entre la sanción a imponer se debería contemplar como pena accesoria la inhabilitación de los directivos de las entidades que resulten condenados por este tipo de delitos.

**Medida 5. Eliminación de la actual excusa absolutoria.**

Dicha excusa resulta inconsistente con la consideración como delito muy grave del delito fiscal. El reconocimiento e ingresos de las deudas tributarias defraudadas sólo debe operar como un posible atenuante a valorar judicialmente en función de su espontaneidad y del arrepentimiento objetivo que implique.

### **Medida 6. Ampliación del plazo de prescripción para estos delitos.**

El plazo de prescripción actual es de 5 años, que resulta necesario ampliar hasta 8/10 años, de forma que se reduzca la sensación de impunidad.

### **Medida 7. Supresión del trámite de audiencia previsto en la LGT.**

La audiencia al interesado –presunto defraudador— cuando se va a denunciar un delito no tiene ningún sentido: en el procedimiento penal que se inicia se seguirán las actuaciones que el Juez disponga. En el ámbito administrativo el expediente está suspendido. Abrir un trámite de audiencia al defraudador para que alegue sobre la decisión de la Administración Tributaria de denunciarle en vía penal no sirve más que para retrasar la presentación de la denuncia, con el peligro que ello supone de prescripción penal del delito. En el caso de tramas delictivas internacionales de defraudación, ese “aviso” es todavía más peligroso. Se propone, pues, la supresión de ese trámite.

## **5. - MEDIDAS PARA PROFUNDIZAR EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITAL Y EL FRAUDE FISCAL**

La lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales debe ser una prioridad permanente de la Administración Tributaria, lo mismo que contar con el apoyo e impulso permanente del conjunto de instituciones del Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, parecen de especial importancia las siguientes medidas:

### **Medida 8. Atribución expresa 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.**

Todas las actuaciones relacionadas con la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales deben depender de la Secretaría de Estado de Hacienda y no de la de Economía.

### **Medida 9. Creación de una Oficina contra el Fraude de carácter integral en un plazo de 3 años.**

La lucha contra el fraude fiscal y la persecución del blanqueo de capitales asociado a otros tipos de delitos debe ser objeto de una persecución más eficaz y más integrada. En este sentido organismos como el SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales) deben formar parte de una Oficina de Lucha contra el Fraude, dependiente directamente de la Agencia Tributaria.

### **Medida 10. Creación de la Policía Fiscal y generalización del uso de métodos de investigación policial para combatir el fraude fiscal organizado.**

La Ley de Lucha contra el Fraude debe contemplar la creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria en la cual 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. En la actualidad existe un modelo mixto, el de Vigilancia Aduanera, cuyo reconocimiento como Policía Judicial deviene no de la Ley sino de la jurisprudencia, que depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y cuya potencialidad se encuentra desaprovechada. Con la creación de la Policía Fiscal, cuyo embrión lo constituiría la extinta Vigilancia Aduanera, se la dota de condición de verdadera Policía Judicial, se eleva su rango al sacarla de la tutela del Departamento de Aduanas y se la constituye en el principal elemento de lucha contra el gran fraude.

**Medida 11. Creación de un procedimiento especial, dentro de la LGT, para la lucha contra el fraude tributario delictivo y organizado.**

Se hace preciso crear un procedimiento específico para la investigación de los delitos tributarios, ya que los procedimientos de comprobación ya previstos son insuficientes. Este procedimiento sería el utilizado en las actuaciones de la "policía fiscal", que deberá ejecutarlo.

**Medida 12. Especialización en la Fiscalía y en los Tribunales de Justicia en relación con los delitos económicos.**

Resulta totalmente necesaria dicha especialización, sobre todo en los delitos de blanqueo y delitos contra la Hacienda Pública en sus diversas modalidades.

## **6. MEDIDAS PARA ACTUAR CONTRA LA INGENIERÍA FISCAL**

La complejidad del sistema tributario y la existencia de numerosos despachos altamente especializados en la elaboración de diseños planificados para el incumplimiento fiscal hace muy importante dedicar una atención especial a esos fenómenos.

**Medida 13. Modificación normativa sistemática de los preceptos que facilitan la ingeniería fiscal en los distintos impuestos, especialmente en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.**

**Medida 14. Establecimiento de cláusulas anti-fraude genéricas.**

En dichas cláusulas resultaría de aplicación sistemática del principio de calificación que facilite combatir estas prácticas dañinas generalizadas en contribuyentes de renta y patrimonio muy elevados.

**Medida 15. Establecimiento de la obligación institucional de colaboración en la lucha contra el fraude fiscal.**

En particular, respecto a las prácticas de ingeniería fiscal por parte de la CNMV y el Banco de España.

**Medida 16. Establecimiento de una responsabilidad solidaria entre los despachos e instituciones que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal.**

Esta responsabilidad favorecería la realización de actuaciones conjuntas de control sobre los despachos de abogados especializados en ingeniería financiera y sus clientes.

**7. - MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE EN EL IVA**

**Medida 17. Regulación de la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude.**

Dada la magnitud del fraude fiscal existente en España, se considera imprescindible para combatirlo la colaboración ciudadana.

Actualmente, 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, no siendo conscientes la mayoría de los ciudadanos de la responsabilidad legal en que incurrren en dichos supuestos. Por ello, se propone que se realice una intensa campaña de publicidad institucional destacando el daño que se produce al conjunto de la sociedad colaborando con el fraude y la responsabilidad en que se incurre en caso de aceptar un producto o servicio sin los impuestos correspondientes.

Se propone, además, 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 18. Reforzamiento de los controles sobre las obligaciones de facturación.**

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.

### **Medida 19. Nuevo supuesto de responsabilidad solidaria para combatir el fraude al IVA intracomunitario.**

El fraude en operaciones intracomunitarias supone aproximadamente el 20% del total del fraude tributario y es la principal modalidad elegida por las mafias internacionales. Existen en esencia dos modalidades: entrada en territorio español de bienes sin tributar por IVA y simulación de salida de bienes de nuestro territorio para obtener devoluciones fraudulentas.

La primera de las modalidades se combate con la introducción en el artículo 42 de la LGT de un nuevo supuesto de responsabilidad solidaria, consistente en establecer que responderán solidariamente del pago de los impuestos indirectos que recaigan por la entrada de bienes y por la primera transmisión en territorio español, todos aquellos que hayan tenido el poder de disposición sobre los mismos.

La segunda de las modalidades se combate con la modificación que se propone en la ley del IVA consistente en la introducción de un nuevo supuesto de exención en las adquisiciones intracomunitarias.

### **Medida 20. Adopción de medidas cautelares. Podrán adoptarse medidas cautelares respecto de cantidades repercutidas, aunque no haya terminado el periodo de declaración.**

Esta modificación trata de prevenir las actuaciones de tramas de defraudación que pueden estar realizando ventas repercutiendo IVA, con la intención de no ingresarlo cuando deben liquidar el impuesto. El problema cobra especial gravedad en el fraude intracomunitario, en el que determinadas sociedades adquieren bienes a otros contribuyentes de la Unión Europea con el compromiso de liquidar el IVA en nuestro territorio, compromiso que finalmente eluden.

Se propone la inclusión de un supuesto nuevo de adopción de medidas cautelares, consistente en que también podrán adoptarse respecto de cantidades repercutidas, autorrepercutidas, retenidas o que debieran haber sido, cuyo periodo de liquidación voluntaria no haya vencido, cuando existan indicios de que dicha liquidación no va a ser practicada correctamente por el contribuyente. De esta manera la administración puede garantizar el cobro del futuro crédito tributario cuando éste no sea ingresado.

### **Medida 21. Fraude en el IVA intracomunitario. Exención de las entregas intracomunitarias en determinados supuestos.**

Un tipo de fraude intracomunitario utilizado sistemáticamente por las mafias internacionales y que supone buena parte del fraude tributario, consiste en realizar una adquisición intracomunitaria de bienes, que supone el devengo del impuesto, la posterior entrega a otros Estados por otros sujetos (en connivencia con el primero) y la devolución de las cuotas soportadas: si el primero no ingresa y al último se le devuelve se consigue defraudar a la Hacienda Pública obteniendo la devolución de unas cuotas que nunca fueron ingresadas.

Para combatir este tipo de fraude intracomunitario, se propone la modificación del artículo 26 de la Ley del Impuesto, relativo a las exenciones en la adquisición intracomunitaria de bienes, introduciendo la siguiente exención:

Estarán exentas las adquisiciones intracomunitarias de bienes cuando dichos bienes, sin transformación sustancial, sean finalmente destinados, por el propio adquirente o por un tercero, a otros Estados de la Unión Europea o a la exportación. En todo caso, esta exención sólo se aplicará cuando se pruebe la salida de dichos bienes y supondrá, en su caso, la devolución del impuesto satisfecho. Esta exención es irrenunciable.

Esta medida trata de hacer coincidir en el mismo sujeto el derecho al ingreso y a la devolución de forma que, no acreditando lo primero, no tenga derecho a la segunda.

#### **Medida 22. Eliminación del derecho a deducir las cuotas en determinados supuestos.**

En consonancia con la modificación del artículo 26, se propone la modificación del artículo 95, relativo a las limitaciones del derecho a deducir, estableciéndose que no tendrán derecho a la deducción de las cuotas soportadas por los bienes a los que pudiera ser de aplicación la exención prevista en el apartado cinco del artículo 26 por parte del sujeto pasivo que vaya a efectuar su entrega a otro Estado de la Unión Europea o a la exportación.

Con dicha modificación se evitaría que el último "eslabón" pueda obtener una devolución por bienes procedentes de la Unión Europea, que lo único que han hecho en nuestro territorio es circular de una empresa a otra.

#### **Medida 23. Fraude en las cuotas del IVA utilizando precios ficticios.**

En la Ley del Impuesto se contemplan reglas especiales de determinación de la base imponible en las operaciones sujetas, en parte para evitar el fraude en el Impuesto. Así, se regulan los casos de entregas gratuitas, pagos en especie, operaciones vinculadas... Sin embargo, la Ley no contempla el caso de que las dos partes convengan un precio "ridículo" en sus operaciones, salvo en el caso de que existiera vinculación, algo que fácilmente se puede salvar utilizando testaferros.

Se propone la modificación del artículo 79, relativo a las reglas especiales para la determinación de la base imponible, dejando las reglas especiales mencionadas en dicho precepto para cuando se convengan precios notoriamente inferiores a los normales en el mercado, pero suprimiendo la necesidad de que exista vinculación entre las partes para poder aplicarlas.

Con esta modificación se evita el fraude conviniendo precios ficticios, independientemente de que exista vinculación entre las partes.

## **Medida 24. Fraude en la adquisición de vehículos de alta gama en la Unión Europea**

Durante los últimos años se ha venido produciendo en España un importante fraude fiscal en el IVA (16%) y en el Impuesto de matriculación o IEDMT (12%), en la adquisición de automóviles de alta gama de países comunitarios (Alemania, Bélgica, etc.) Estos vehículos, a veces, son completamente nuevos, y otras veces son vehículos usados al proceder de empresas de renting/leasing. Respecto de su tributación, salen de los países citados sin IVA, como entrega intracomunitaria exenta, para ser gravados en España, que es donde circulan y se consumen.

Este fraude se comete mediante la creación sucesiva de sociedades. Si se tiene que esperar a que finalice el plazo de declaración del IVA y a recibir información cruzada de los países europeos respecto de estas operaciones, en ese periodo de tiempo los defraudadores ya han dejado de utilizar esa sociedad y han creado otra nueva.

Debería establecerse para el IVA en estos supuestos un sistema de autoliquidación aperiódica y operación por operación, mediante un modelo (309 o similar) que anticipara el ingreso del IVA al momento de su matriculación. Para ello habría que modificar los preceptos correspondientes de la normativa del IVA (Reglamento, Modelos de declaración)

## **Medida 25. Tipificación como delito de contrabando la tenencia o circulación de mercancías comunitarias sin acreditar el pago de los impuestos indirectos.**

Se propone la modificación del artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995 de Represión del Contrabando, relativo a la tipificación de este tipo de delito, introduciendo un nuevo supuesto consistente en la realización de operaciones de comercio, tenencia o circulación de mercancías comunitarias de lícito comercio, sin acreditar el pago de los Impuestos Indirectos derivados de la adquisición en territorio español de esas mercancías y de su primera transmisión.

Con la introducción de este supuesto de delito, considerando delito de contrabando el comercio de mercancías comunitarias en territorio español, que no hayan satisfecho los Impuestos Indirectos, se pueden perseguir penalmente las tramas de defraudación del IVA intracomunitario.

## **8. - OTRAS MEDIDAS NORMATIVAS PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE**

### **8.1. REFORMA DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA.**

La Ley General Tributaria, como norma sistematizadora del ordenamiento jurídico-fiscal, fue aprobada por Ley 58/ 2003. En la misma se incluyeron algunos aspectos criticados de forma unánime por la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda por afectar negativamente a la lucha contra el fraude fiscal.

En particular, parece necesario modificar los aspectos que se detallan a continuación.

## **Medida 26. Creación de un régimen especial para determinados contribuyentes defraudadores.**

La normativa tributaria y sus procedimientos regulan las actuaciones de comprobación e investigación a contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias formales. Cuando el obligado tributario presenta unas características diferentes, resulta muy difícil realizar las actuaciones, provocando con ello que los defraudadores más resistentes se aprovechen de la propia normativa tributaria para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones de la Administración. Un ejemplo de dicha situación se produce cuando el obligado tributario titular de una actividad empresarial o profesional, no ha presentado declaraciones y al ser requerido para efectuar la comprobación no comparece nunca.

Las características de este régimen especial son las siguientes:

- a) Se incluirán en dicho régimen a los contribuyentes que figuren en alguna de las situaciones que se regulen legalmente, entre las que se encontrarán las siguientes:
  - ✓ Personas o entidades ilocalizadas.
  - ✓ Personas o entidades que no comparecen reiteradamente en la Administración, a pesar de haber sido notificadas al efecto.
  - ✓ Personas o entidades que se hayan utilizado como testaferros, sociedades pantalla, personas o entidades interpuestas, etc.
  - ✓ Personas o entidades que figuren en una trama organizada de defraudación.
- b) Este régimen especial se aplicará a todos los contribuyentes que determine el Director de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, mediante acuerdo motivado, susceptible de recurso. Igualmente por acuerdo motivado podrá ser excluido de este régimen especial.
- c) Se creará un Registro de Contribuyentes en Situaciones Especiales en el que figurarán los contribuyentes respecto de los que se haya acordado su inclusión en el mismo.
- d) Los efectos de la inclusión de un obligado tributario en el Registro Especial serán los siguientes:
  - ✓ Se regularán los efectos de la inclusión en el Registro en los procedimientos de aplicación de los tributos, en especial los referentes al inicio de actuaciones, investigación de cuentas bancarias, plazo de duración de las actuaciones, plazos de prescripción de las deudas tributarias y reforzamiento de las medidas cautelares a adoptar.
  - ✓ En la tributación de personas o entidades incluidas en el Registro Especial, se podrá aplicar valores de mercado a las operaciones que realizan, así como tratar de que tributen los verdaderos titulares, en el caso de testaferros o personas interpuestas.
  - ✓ En el caso de entidades mercantiles, la inscripción de una entidad en dicho registro especial se inscribirá también en el correspondiente Registro Mercantil.
  - ✓ En el caso de personas físicas, la inscripción en dicho Registro Especial impedirá que

dicha persona pueda actuar legalmente como representante legal de cualquier entidad.

- ✓ Reglamentariamente se regulará la forma de comunicar dichas situaciones a los Registros Mercantiles o a los Colegios Notariales.

### **Medida 27. Modificación de la normativa legal sobre la denuncia pública, reforzando dicha conducta como medio de detección de fraudes.**

La denuncia pública puede ser un instrumento importante en la detección de fraudes, debiéndose regular y potenciar dicha figura para tal fin.

### **Medida 28. Supresión de la figura del conflicto en la aplicación de la norma tributaria (artículo 15 LGT)**

La regulación actual impide un combate eficaz contra los mecanismos más sofisticados de ingeniería fiscal, respecto de los que, incluso, no se imponen sanciones.

El contribuyente con más conocimientos y recursos acude más frecuentemente al "torcimiento" de la norma tributaria para conseguir sus fines, para defraudar, precisamente, cuantías más elevadas. Justamente este tipo de conductas, las más reprobables, queda sin castigo en la actual redacción de la Ley General Tributaria. Se propone volver a la denominación original (abuso en lugar de conflicto) y permitir que, en su caso, el abuso de la norma tributaria pueda ser constitutivo de infracción administrativa o de delito, como cualquier otra forma de incumplimiento tributario.

### **Medida 29. Supresión de las llamadas "actas con acuerdo".**

Es una figura ajena a nuestra tradición administrativa y que puede coadyuvar soluciones que supongan transigir sobre derechos de la Hacienda Pública.

No 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. Las dudas sobre la aplicación de la norma han de ser resueltas 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.

### **Medida 30. Reforzamiento de las funciones disuasorias del régimen sancionador y simplificación del régimen.**

El abaratamiento sistemático de las sanciones tributarias ha reducido el coste que representan (y por tanto la percepción del riesgo de los incumplidores), habiéndose reducido fuertemente

su efecto disuasorio, lo cual también exigiría un replanteamiento. Pueden servir como ejemplos de esta situación que, en el régimen actual, la sanción por proporcionar datos falsos a la Administración Tributaria es de 200 euros (artículo 199.4 LGT) o que la sanción por resistencia a la actuación de la Inspección es de 150 euros (artículo 203.3 LGT)

### **Medida 31. Modificación del supuesto de responsabilidad para combatir el fraude de las subcontratas, con supresión de los certificados.**

La redacción actual permite la exoneración de responsabilidad del contratista principal si el subcontratista obtiene un certificado positivo de la Administración Tributaria. En la práctica, cualquier sociedad de nueva creación lo obtiene sin necesidad de ningún requisito adicional. Además, con ese certificado es posible incumplir, sin responsabilidad del contratista principal, durante doce meses.

Todo ello obliga a desplegar un fuerte mecanismo de control en la Administración Tributaria que consume muchos recursos y finalmente no evita que, ante la insolvencia del subcontratista, responda el contratista principal. La modificación que se propone de este precepto, consistente en suprimir de la redacción actual todo lo relativo a los certificados y sus efectos, determinará que el contratista no pueda exonerarse de la responsabilidad, por lo que se asegurará con certeza de que los subcontratistas que de él dependen cumplan escrupulosamente sus obligaciones tributarias materiales y no sólo formales.

### **Medida 32. Nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para combatir el fraude fiscal mediante la utilización de sucesivas sociedades.**

Frecuentemente se elude el pago de tributos mediante la creación de sucesivas sociedades, una vez que la anterior resulta ser deudora a la Hacienda Pública. Este instrumento es particularmente usado entre los grandes defraudadores que continúan en la actividad con otras sociedades prácticamente iguales que las insolventes. Con esta medida, se hace responder a estas nuevas sociedades de las deudas de la anterior.

Este supuesto es distinto de la llamada "sucesión empresarial" (artículo 42.c de la LGT) pensada para quien sucede en la misma actividad y con los mismos medios a alguien distinto, exonerable con certificado de la Administración Tributaria. En el caso cuya modificación se pretende son las mismas personas las que, bajo otra titularidad, continúan ejerciendo una actividad.

La modificación legal consistiría en la introducción de un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria en el artículo 42 de la ley General Tributaria cuando las nuevas sociedades constituidas, una vez exigible la deuda en otra sociedad, tengan una identidad sustancial de socios y actividad.

### **Medida 33. Nuevo supuesto de aplicación del régimen de estimación indirecta de bases.**

Con frecuencia el defraudador dilata el procedimiento inspector buscando su retroacción no compareciendo al procedimiento o dejando de aportar documentación que se reserva para la fase de revisión. Esto sucede en el caso de los grandes defraudadores en los que una actuación rápida puede perjudicar sus intenciones de elusión.

Aunque el artículo 158 de la LGT ya combate, en parte, esa conducta, conviene aclarar que la Administración no puede desplegar, ante la malicia del contribuyente, un procedimiento de investigación exhaustivo (en tiempo y recursos) para tratar de buscar lo que el contribuyente no quiere aportar, a la vez que se aclara que conductas como la incomparecencia o la falta de aportación de datos al procedimiento inspector pueden conllevar la aplicación de este método de determinación de la base imponible.

La modificación que se propone consiste en la introducción de un nuevo supuesto de aplicación del régimen de estimación indirecta, regulado en el artículo 53 de la LGT, consistente en la incomparecencia reiterada, o la falta de aportación en el procedimiento inspector de los documentos, libros y registros contables o exigidos por las normas tributarias.

### **Medida 34. Adopción de medidas cautelares. Las medidas cautelares contempladas en el artículo 81.4 de la LGT pueden adoptarse incluso aunque no se haya notificado el inicio de las actuaciones.**

Justifica dicha propuesta que en ocasiones, el gran defraudador ha desaparecido, o elude las notificaciones administrativas. Esperar a su notificación por edictos para la adopción de medidas cautelares es un absurdo cuando, precisamente, debe actuarse con más celeridad frente a contribuyentes que han desaparecido.

### **Medida 35. Adopción de medidas cautelares. Podrán adoptarse medidas cautelares si no se ha podido notificar el inicio de actuaciones inspectoras.**

Para evitar que los defraudadores puedan eludir las medidas cautelares esquivando la notificación de inicio de actuaciones inspectoras, llegando a ocultar o destruir los indicios de su actividad defraudatoria, se propone que se modifique la redacción actual del artículo 146 LGT, relativo a la adopción de medidas cautelares en el procedimiento de inspección al objeto de que puedan ser adoptadas incluso cuando no haya sido posible la notificación personal del inicio del procedimiento inspector.

### **Medida 36. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad de grupo en el caso de producción económica.**

Uno de los supuestos más habituales de fraude consiste en que las empresas se dividen realizando cada una de ellas una parte de la actividad, e incluso, creando otra para recoger los bienes. Las deudas quedan en la sociedad sin patrimonio y sin los ingresos de los clientes. Se debe establecer un supuesto de responsabilidad solidaria, ya que constituyen una única

unidad de dirección, respecto a todas las empresas que realizan alguna parte de la actividad.

Resulta de especial importancia que el tipo de responsabilidad sea de carácter solidario, ya que, en caso contrario, resultaría inoperante porque habría que cerrar la actividad de la que ha generado las deudas fiscales.

### **Medida 37. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad del grupo económico.**

Se debería establecer un supuesto en el que se pudiese exigir responsabilidad a aquellas empresas del grupo con unidad de decisión. Se incluirían en este supuesto aquellas situaciones en las que, por distintas causas, se ostente, directa o indirectamente, el control de las demás, o porque pertenezcan al mismo grupo de personas. Se basa en la idea de grupo regulada en la Ley del Mercado de Valores y en el concepto de unidad de decisión del Código de Comercio.

### **Medida 38. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad de sociedades patrimoniales.**

Resulta habitual que los deudores saquen del patrimonio personal sus bienes, estableciendo una pantalla societaria, e incluso dejando esta sociedad en manos de familiares o personas del grupo. La Hacienda Pública solo puede embargar las acciones que no cotizan y que no se pueden ejecutar.

### **Medida 39. Fraude en la fase de recaudación. Medidas cautelares en relación con las sociedades patrimoniales.**

Además de establecer el supuesto de responsabilidad anterior, se han de poder adoptar adecuadamente medidas cautelares, como puede ser la imposibilidad de enajenar los bienes o la intervención de estas sociedades.

### **Medida 40. Fraude en la fase de recaudación. Responsabilidad en la reducción de capital o separación de socios con devolución de aportaciones.**

En los supuestos de reducción de capital o separación de socios con devolución de aportaciones, cuando dichas situaciones se producen con posterioridad a la realización del hecho imponible o del devengo, se podría establecer la responsabilidad hasta el límite de las cantidades recibidas en la devolución.

### **Medida 41. Fraude en la fase de recaudación. Exigencia de la responsabilidad que establecen leyes mercantiles en vía administrativa, cuando el acreedor o perjudicado es la Hacienda Pública.**

En este caso se podrá exigir la responsabilidad mercantil, ya que el perjudicado es la Hacienda Pública, y carece de sentido ir a la vía civil para ejercitar la autotutela que ya dispone la Hacienda Pública.

## **Medida 42. Atribución legal de la competencia de comprobación de los tributos a la Agencia Tributaria.**

Si bien es lógico que determinados contribuyentes puedan estar sujetos a controles administrativos de diversos órganos, en materia de tributación corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria 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 gozar de determinados beneficios fiscales o la tributación en regímenes especiales.

## **8.2.- MODIFICACIONES EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (R.D.LEG 3/2.004):**

### **Medida 43. Modificación en el régimen de tributación por módulos.**

El fraude cometido a través de contribuyentes en módulos que emiten facturas falsas supone una de las modalidades más frecuentes de defraudación tributaria. La solución de eliminar el régimen de módulos perjudicaría sobre todo a los agricultores, la restauración y el comercio minorista, que significativamente no contribuye a formar este tipo de fraude. Lo ideal sería excluir, por Orden Ministerial, los sectores relacionados con la construcción (fontanería, albañilería, etc...) y el transporte de mercancías por carretera, que es donde se materializa la mayor parte del fraude.

Sin embargo, puesto que la decisión es puramente administrativa y la Administración hasta ahora no se ha mostrado demasiado preocupada por atacar este tipo de fraude, a pesar de la gravedad del mismo, se propone, como alternativa, la modificación del artículo 29 de la Ley del Impuesto. Dicho artículo se refiere a las normas para la determinación del rendimiento neto en estimación objetiva. Se propone que la estimación objetiva se aplique a los contribuyentes que realicen actividades agrícolas o actividades económicas cuando, en el periodo en curso o en alguno de los tres anteriores, 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.

### **Medida 44. Ganancias patrimoniales no justificadas en personas físicas.**

Con frecuencia los grandes defraudadores ocultan sus fuentes de renta y sólo se puede actuar cuando aparecen manifestaciones de riqueza (adquisiciones de vehículos de lujo, yates, inmuebles, etc., Actualmente, si la riqueza se detecta cuando las rentas que permitieron su adquisición corresponden a periodos prescritos, no hay posibilidad ni de hacerlas tributar, ni de exigir otro tipo de responsabilidades.

Se propone la modificación del artículo 37 de la Ley del Impuesto, habiéndose añadido a la redacción actual el texto subrayado:

Las ganancias patrimoniales no justificadas se integrarán en la base liquidable general del período impositivo respecto del que se descubran, salvo que el contribuyente pruebe

suficientemente que ha sido titular de los bienes o derechos correspondientes desde una fecha anterior a la del período de prescripción y que las rentas con las que se adquirieron dichos bienes o derechos fueron objeto de tributación en este Impuesto.

Con la modificación propuesta, el contribuyente va a tener que probar no sólo que los bienes se adquirieron en periodos prescritos, sino también que las rentas con las que se adquirieron dicho bienes o derechos tributaron efectivamente.

### **8.3- MODIFICACIONES EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (R.D. LEG 4/2004)**

#### **Medida 45. Ganancias patrimoniales no justificadas en entidades jurídicas.**

Con los mismos objetivos expuestos para la tributación de las ganancias patrimoniales no justificadas, sería necesario modificar el artículo 134 de la ley del impuesto, relativo a la presunción de obtención de rentas ante la existencia de bienes y derechos no contabilizados o no declarados.

Se propone la siguiente redacción del artículo 134.5 de la Ley del Impuesto, habiéndose añadido a la redacción actual el texto subrayado:

El importe de la renta consecuencia de las presunciones contenidas en los apartados anteriores se imputará al período impositivo más antiguo de entre los no prescritos, excepto que el sujeto pasivo pruebe que corresponde a otro u otros y que las rentas que sirvieron para la adquisición de dichos bienes y derechos tributaron, efectivamente, por este impuesto.

## **9. MEDIDAS ORGANIZATIVAS.**

### **9.1. REGULACIÓN DEL CARÁCTER DE AGENTE DE LA AUTORIDAD Y REFORZAMIENTO DE LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA INSPECCION.**

#### **Medida 46. Regulación del carácter de Agente de Autoridad del actuario.**

La Inspección, en el ejercicio de sus funciones, goza de la consideración de agente de la autoridad tal y como se recoge en el artículo 140 de la Ley General Tributaria, "los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en órganos de inspección serán considerados agentes de la autoridad cuando lleven a cabo las funciones inspectoras que les correspondan".

Sería necesario regular legalmente y desarrollar un protocolo de actuación para los casos en los que se produzcan situaciones de atentado o desacato, para que el funcionario de la inspección fuera defendido de una forma rápida y efectiva ante estas situaciones. En este sentido sería necesario determinar en primer lugar, cuáles son las conductas que pueden encajar dentro de esta figura y la diferencia con la mera resistencia, excusa o negativa a la actuación inspectora. En segundo lugar, sería necesario regular el procedimiento a seguir.

### **Medida 47. Reforzamiento de los medios de defensa jurídica de los funcionarios de la Inspección en los casos de querellas infundadas contra los mismos.**

Resulta habitual que determinados defraudadores utilicen la figura de la querella como instrumento para coaccionar a los funcionarios de la Inspección. En caso de que la querella resulte infundada, según la normativa vigente, el ejercicio de acciones en nombre de los servidores públicos debe considerarse una posibilidad excepcional, y exige expresa autorización del Ministro de Justicia.

Deber reformarse la normativa aplicable, constituida por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y el Real Decreto 997/2003, de 25 julio 2003, que aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, reforzando los medios de defensa establecidos en la misma generalizando la interposición de *contraquerellas* en los supuestos en que la querella del contribuyente resulte infundada y haya tenido como objetivo entorpecer el procedimiento o coaccionar al funcionario.

### **9.2.- APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.**

Una de las características de la actuación de la Agencia Tributaria en los últimos años ha sido la politización en su actuación, propiciada porque la persona que dirige su actuación es un órgano político, el Secretario de Estado de Hacienda. Las situaciones que se han producido en la actuación de alguno de los Presidentes de la Agencia Tributaria han demostrado que cualquier posible colusión en el ejercicio de determinados cargos públicos con actividades o intereses privados puede producir efectos demoledores sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a la Agencia Tributaria.

Por otro lado, resulta habitual la repetitiva discrepancia de criterios entre los Presidentes y los Directores Generales de la AEAT, estando influidas las decisiones de los primeros por determinadas circunstancias políticas, ajenas a lo estrictamente técnico y profesional, dada su condición simultánea de Presidente de la Agencia Tributaria y Secretario de Estado de Hacienda.

Por último, hay que destacar también la inestabilidad en sus órganos de dirección. Así, por ejemplo, en los últimos ocho años han existido cuatro Directores Generales, con una media de dos años de duración en el cargo, y, consecuencia de ello, se han producido 307 ceses de altos cargos, provocando todo ello que algunos planes de actuación gestora, o de carácter organizativo, hayan quedado interrumpidos.

En opinión de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda, la Administración Tributaria, en su conjunto, debería estar en todo momento al margen de las contiendas políticas partidistas y regirse exclusivamente por criterios profesionales y de servicio público, y para conseguirlo, resulta imprescindible la aprobación del Estatuto que consagre un marco jurídico que garantice la máxima independencia de la Institución a la hora de aplicar el sistema tributario, independencia que se conseguiría si el Director fuera nombrado por el Parlamento y por un período de cinco años..

### **Medida 48. Aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria en el plazo de un año.**

En el Estatuto se han de regular los siguientes aspectos básicos del régimen jurídico de la Agencia:

- a) Director de la AEAT. Deberá ser designado por el Parlamento con una mayoría cualificada, fijándose un periodo de duración del cargo de cinco años.
- b) La participación efectiva de las Comunidades Autónomas en sus objetivos.
- c) Las fuentes de financiación que la doten de autonomía financiera.
- d) El régimen jurídico de los funcionarios, carrera profesional, régimen de incompatibilidades y retribuciones.

### **9.3. REFUERZO DE LOS RECURSOS PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**

En relación con la necesidad de medios para la lucha contra el fraude fiscal, en el último debate de política general en torno al Estado de la Nación se aprobó en el Congreso de los Diputados una resolución instando al Gobierno a que adoptara, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Continuar con la aplicación y desarrollo del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, procurando su continua evaluación y revisión, **promoviendo los cambios normativos necesarios para combatir de modo eficaz la elusión fiscal, y asegurando los recursos humanos y técnicos necesarios para reforzar la capacidad inspectora y sancionadora de la Administración Tributaria.**
- b) *Reorientar las actuaciones en materia de lucha contra el fraude, impulsando la investigación activa frente a la mera comprobación de datos.*
- c) *Concentrar las actuaciones investigadoras en aquellos ámbitos y sectores en los que se han detectado bolsas de fraude más importante, como las tramas organizadas en el Impuesto sobre el Valor Añadido, el blanqueo de capitales o los paraísos fiscales.*

La Organización de Inspectores suscribe plenamente las medidas aprobadas por el Congreso, ya que reflejan las peticiones fundamentales que hemos venido realizando reiteradamente a nuestras autoridades tributarias en los últimos años, peticiones que, hasta el momento, no han sido atendidas.

En la primera de las medidas anteriores, se insta al Gobierno a que promueva los cambios normativos necesarios para combatir de modo eficaz la elusión fiscal, y asegure los recursos humanos y técnicos necesarios para reforzar la capacidad inspectora.

En relación con los **recursos humanos y técnicos** necesarios para combatir el fraude, creemos que sería imprescindible incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para

el año 2006 las medidas que se detallan a continuación, relacionadas con las necesidades de recursos humanos (oferta de empleo público) y con las fuentes de financiación de la Agencia Tributaria. En caso de que dichas medidas no fueran objeto de inclusión en la citada norma, se considera necesaria e imprescindible su inclusión en esta ley de medidas contra el fraude.

#### **Medida 49. Oferta de empleo público de la Agencia Tributaria.**

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

Por todo ello, resulta imprescindible que en los próximos años se incrementen sustancialmente las plantillas de subinspectores, de Agentes Tributarios y de personal administrativo. Las promesas de las autoridades tributarias en años anteriores de redistribuir el personal entre las diferentes áreas para potenciar los efectivos destinados a la lucha contra el fraude, nunca se han llevado a cabo.

Se propone que la Agencia Tributaria tenga libertad para fijar su oferta de empleo público en los próximos cinco años, con el objetivo de adecuar los medios humanos a las necesidades de lucha contra el fraude.

#### **Medida 50. Fuentes de financiación de la AEAT.**

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, imponiéndole además un límite a esa financiación adicional, límite al que se llega normalmente a mitad de año.

Así en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 se dispone, en relación con el presupuesto de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que el porcentaje de participación en la recaudación bruta obtenida en 2006 derivada de los actos de liquidación y gestión recaudatoria o de otros actos administrativos acordados o dictados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria será del 5 por 100, con un máximo de 105 millones de euros.

En orden a conseguir medios adicionales para implantar el Plan de Prevención del Fraude, se propone que en la Ley de Lucha contra el Fraude se suprima el establecimiento del tope máximo, con la obligatoriedad de destinar el incremento de recursos adicionales obtenidos, como consecuencia de dicha medida, a la lucha contra el fraude.