



“CAUSAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL”

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado
Enero 2004

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MODERNIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN Y DOTACIÓN DE MEDIOS
3. MÉTODOS DE SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES
4. PLANES DE INSPECCIÓN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE
5. DIFERENCIAS DE OPINIÓN SOBRE EL FRAUDE FISCAL
6. OTRAS CONSIDERACIONES
7. CONCLUSIONES

1.- INTRODUCCIÓN.

En el documento sobre "LA SITUACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL: DIAGNOSTICO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA", aprobado en la Asamblea General de Inspectores del XIII Congreso de APIFE, se decía que *"como profesionales de la Administración Tributaria hemos de reconocer dolorosamente que no nos parece que en el momento actual se estén cumpliendo adecuadamente las funciones de la lucha contra el fraude fiscal. En estos momentos ni la sociedad en su conjunto valora positivamente el desempeño de nuestro trabajo, ni los grandes defraudadores se sienten especialmente preocupados por nuestra actividad, ni el nivel de fraude da señales de estar disminuyendo sino todo lo contrario. Nosotros quizás debiéramos matizar que entendemos que las autoridades fiscales no se esfuerzan lo suficiente en la lucha contra el fraude, sobre todo el sofisticado y complejo (que algunos, con gran influencia en esas autoridades, se empeñan en considerar una mera economía de opción legal), organizado en tramas, alrededor de movimientos financieros transfronterizos o ligado a paraísos fiscales y que beneficia sin duda a contribuyentes con gran poder económico"*.

La Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado sólo ha pretendido dar a conocer a la opinión pública y a la propia Dirección de la AEAT su percepción y sus preocupaciones sobre un asunto de tanta trascendencia como el estado actual de la lucha contra el fraude, tal y como en el citado documento se recoge.

El documento aprobado en el congreso fue remitido posteriormente a la dirección de la AEAT, al Secretario de Estado de Hacienda (Presidente de la AEAT) y al Ministro de Hacienda. La única respuesta que se ha producido ha sido la descalificación del contenido del documento, manifestando a través de los medios de comunicación que todo responde a reivindicaciones salariales de los inspectores. Hay que resaltar que en el contenido del citado documento no hay ni una sola reivindicación salarial, y sí muchas propuestas para mejorar la actuación de la Administración en la lucha contra el fraude fiscal.

Esta Asociación afirma claramente que sus denuncias sobre los déficits que encontramos en la lucha contra el fraude son absolutamente independientes de cualquier legítima reivindicación laboral o salarial que tengamos, como cualquier otro colectivo que reaccione ante la pérdida de su poder adquisitivo.

Ahora se trata de profundizar en las razones que llevaron a la XIII Asamblea de Inspectores de Hacienda del Estado a manifestar que las autoridades fiscales no se han esforzado lo suficiente en la lucha contra el fraude, sobre todo el sofisticado y complejo. Entre todas las razones una resulta fundamental: el incumplimiento por parte de dichas autoridades de los mandatos expresos del Congreso de los Diputados y de sus propios

programas directivos de lucha contra el fraude fiscal. Para ello se han examinado las comparecencias en el Parlamento de los Presidentes y de los Directores de la AEAT, así como los documentos que han regulado las actuaciones de la AEAT en los últimos años: el Plan de Modernización de la AEAT de 1998, el Programa Director del Control Tributario para el período 1999-2002, el Plan General de Control Tributario de cada uno de los años 1999 a 2002, el Plan de Objetivos de la AEAT de cada uno de los años 1999 a 2002 y las memorias de la AEAT de los diferentes años.

2.- MODERNIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN Y DOTACIÓN DE MEDIOS.

La XIII Asamblea General hizo constar que: *"somos conscientes de los importantes logros obtenidos, gracias al esfuerzo profesional de nuestros compañeros que desarrollan dichas funciones, en asuntos como la modernización de las relaciones con los contribuyentes, el desarrollo de un completo sistema de informática tributaria o el establecimiento de un eficaz procedimiento de gestión masiva de declaraciones. Pero tenemos que reconocer, una vez más, que en el ámbito de la lucha contra el fraude fiscal no sólo son escasos los logros sino que realmente el balance es claramente negativo"*.

Para comprender las causas del diferente grado de desarrollo y eficacia de las áreas de la AEAT encargadas de la ayuda, atención, asistencia y control del contribuyente cumplidor, respecto de la que tiene como misión la represión del fraude sofisticado es necesario examinar los criterios reguladores de las actuaciones de la AEAT en los últimos años y analizar las asimetrías observadas en su aplicación respecto del área de control del fraude más grave.

Las actuaciones que ha realizado la Agencia Tributaria en el periodo 1999-2002 han estado condicionadas por las conclusiones obtenidas en el año 1997 por la Comisión Parlamentaria sobre Tramitación de Expedientes en la Agencia Tributaria y por el mandato del Congreso de los Diputados, que aprobó en la sesión del Pleno del día 26 de junio de 1997 que era necesario efectuar un auténtico replanteamiento de los procedimientos, métodos de trabajo, sistemas de control y aspectos estructurales inherentes al modelo de Administración Tributaria vigente en nuestro país.

En el Plan de Modernización de la AEAT, aprobado en 1998, se señalaba que, *" los seis años de vida de la Agencia Estatal de Administración Tributaria justificaría por sí solo una revisión crítica de las ventajas y deficiencias advertidas en el funcionamiento de la misma. Si a ello añadimos el contenido del texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 26 de junio de 1997, en relación con el informe de la Comisión de Investigación sobre tramitación de expedientes en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, resulta evidente que, más que una revisión crítica, es necesario efectuar un auténtico*

replanteamiento de los procedimientos, métodos de trabajo, sistemas de control y aspectos estructurales inherentes al modelo de Administración Tributaria vigente en nuestro país. El resultado de los trabajos realizados con este objeto es el que se expone a lo largo de este documento."

El Secretario de Estado de Hacienda, Sr. Costa, compareció en el Congreso de los Diputados el día 18 de febrero de 1998 para explicar el contenido del Plan, manifestando que *"este Plan de Modernización que se presenta hoy ante la Cámara responde al contenido fijado en el citado Informe de la Comisión "* (de Investigación sobre tramitación de expedientes en la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

Asimismo, en relación con este Plan, el entonces Director de la Agencia, D. Jose Aurelio García Martín, manifestó que se trataba *"de cambiar los métodos tradicionales de inspección, centrados en comprobaciones masivas y cruces informáticos, para potenciar la calidad con mayor protagonismo de la investigación. Los métodos que se utilizan son los mismos que hace diez o quince años y la evolución de la economía ha puesto en cuestión el modelo de lucha contra el fraude"* (Expansión, 9-2-1998).

Así pues, dado que el citado Plan contiene el mandato del Congreso para modernizar la AEAT, vamos a analizar su contenido en relación con la lucha contra el fraude. Se establecía en el mismo la necesidad de que la Inspección contara con unos medios modernos y eficaces, con la utilización de las modernas tecnologías, la necesidad de que variara su forma de trabajar, aumentando fundamentalmente sus tareas de investigación, y la necesidad de que contara con el apoyo necesario de otros órganos o unidades para la realización de sus actuaciones. Pues bien, a pesar de haber transcurrido más de cinco años desde su aprobación, las actuaciones más importantes previstas en dicho plan, que se examinan a continuación, no se han llevado a cabo o se han realizado de forma testimonial, al contrario de lo que ha ocurrido en otras áreas de la AEAT.

A) MEDIOS MATERIALES, HUMANOS Y UTILIZACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS.-

Actuaciones previstas en el Plan de Modernización:

Medios materiales y humanos.- *"Se reforzarán de forma decidida los sistemas y medios de apoyo a las tareas inspectoras (personal auxiliar; nuevos medios tecnológicos, agilización y modernización de los sistemas de documentación y archivo; acceso a bases de datos; etc.)"* (Pág. 44).

Unidades de Auditoría Informática.- *"De acuerdo con la dimensión, naturaleza de la actividad y desarrollo tecnológico de la entidad a comprobar, se determinarán supuestos en los que la actuación de las Unidades de auditoría informática en el inicio de las actuaciones comprobadoras resulte obligada. Estas Unidades. integradas en órganos*

de Inspección, estarán apoyadas por funcionarios de la Especialidad de Administración Tributaria de los Cuerpos Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado y Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado” (Pág. 42).

Medios informáticos.- “La mejora de la eficacia de los órganos de Inspección requiere la ineludible reforma del procedimiento y metodología empleados en el seno de las comprobaciones tributarias. Es este uno de los puntos en que más tiene que notarse, necesariamente a medio plazo, la vigencia del Plan de Modernización. Debe admitirse que en la actualidad no existe, esencialmente en el ámbito del procedimiento inspector, una homogeneidad en la metodología de trabajo empleada. A ello se le debe añadir que en el control de los datos contables de las empresas no se emplean todas las posibilidades que hoy en día ofrece la tecnología” (Pág. 43).

Las previsiones del Plan de Modernización respecto a la dotación de medios materiales y humanos, necesarios para desarrollar métodos y procedimientos de trabajo eficaces en la lucha contra el fraude fiscal, han quedado muy lejos de los logros efectivamente obtenidos. Aún reconociendo ciertos avances en este ámbito, que también se han producido en el resto de las áreas, al generalizarse la utilización de PCs, el acceso a Internet y a bases legislativas y jurisprudenciales de notoria calidad, la situación dista mucho de ser razonablemente satisfactoria, por las siguientes razones:

En primer lugar, no se dispone de personal auxiliar suficiente en las Unidades de Inspección, de tal forma que permanecen ineficiencias notorias e incomprensibles derivadas del hecho de que personal muy cualificado deba utilizar una parte muy significativa de su tiempo en tareas de archivo, confección material de expedientes y, en general, en la cumplimentación de trámites administrativos y burocráticos que no requieren ninguna cualificación. De esta forma, es habitual que los miembros de las unidades o equipos de inspección deban fotocopiar personalmente los documentos que se incorporan a los expedientes, escanearlos o efectuar su cotejo. A ello cabe añadir la carencia en el momento actual de una adecuada aplicación para confeccionar las actas, pues para elaborar éstas debe utilizarse un procesador de texto tecnológicamente atrasado y surgen hasta dificultades para trasladar contenidos entre las actas y los informes (efectuados en programas estándar) dando lugar a duplicidades de trabajo.

El Director de la Agencia, D. José Aurelio García Martín, manifestó en el año 1998 que con el Plan de Modernización se reducirían los efectivos del área de asistencia al contribuyente para reforzar el Departamento de Inspección, medida que no se ha cumplido.

En segundo lugar, en algunas Unidades no existen y otras están infradotadas de agentes tributarios para efectuar las tareas de apoyo directo y tareas más mecánicas o de menor cualificación de las actuaciones inspectoras, que finalmente han de ser realizadas por los inspectores y subinspectores.

En tercer lugar, la composición de algunas unidades no es adecuada para desarrollar un trabajo en equipo que permita actuar con la debida profesionalidad de acuerdo con métodos eficaces, si se tiene en cuenta que la unidad tipo que efectúa la comprobación de las empresas que facturan entre 6.000.000 y 60.000.000 de euros aparece integrada por un Inspector y un Subinspector, no siendo infrecuente la actuación en solitario de los funcionarios del Grupo A y la ausencia de apoyo de los Agentes Tributarios.

Por último, en relación con la utilización de medios informáticos, debe ponerse de manifiesto el intenso retraso que afecta a la Inspección en relación con otros servicios de la Agencia Tributaria. Es cierto que se ha puesto en marcha el denominado Método de Ayuda a la Comprobación (MAC) junto a instrumentos para trabajar con la contabilidad informática de las empresas como la aplicación Prometeo. Sin embargo, nos parece evidente que la distancia entre nuestras necesidades y lo conseguido son enormes. Todo indica la carencia de medios humanos y materiales suficientes, de la coordinación directiva por el Departamento que ello requiere y de un planteamiento a largo plazo que guiara los esfuerzos emprendidos.

Actualmente existen grandes dificultades para poder desarrollar auditorías tributarias con instrumentos informáticos. Por ejemplo, para procesar la información contable que proporcionan los contribuyentes y efectuar trabajos de auditoría fiscal se observan, entre otros, dos obstáculos fundamentales. El primero de ellos es que existen muchas dificultades para que los contribuyentes proporcionen la información en el formato solicitado, no existiendo en las dependencias de inspección personal cualificado para poder extraer de la empresa la información solicitada, en caso de que la mercantil no quiera colaborar. Dicho de otra forma, depende de la buena voluntad del contribuyente la obtención por la inspección de la información en soporte informático, cuando el contribuyente inspeccionado sabe que si la proporciona se le va a efectuar una comprobación más amplia y profunda.

De esta forma, resulta especialmente grave el incumplimiento del Plan de Modernización en lo que se refiere a la creación de las Unidades de Auditoría Informática, que indudablemente habrían facilitado la superación de este impedimento.

El segundo de los obstáculos para la aplicación de dichos métodos es que, aún suponiendo que se disponga de la información en soporte informático,

no ha existido un programa suficiente de formación del personal de las unidades de inspección en el manejo de las herramientas informáticas necesarias, desde hojas de cálculo a bases de datos. Ya se sabe que los cursos de formación informática se han realizado de forma asistemática, en centros de enseñanza privados, con carácter voluntario y en horario de tarde.

Los directores de la AEAT han hecho referencia al MAC en algunas comparecencias parlamentarias. El Sr. Ruiz Gallud, el 5 de diciembre de 2001, manifestó que *"estos procedimientos se van a implantar de inmediato para la inspección financiera y tributaria y en muy corto plazo para la inspección de aduanas e impuestos especiales. En total el reto es importante, es informatizar plenamente a lo largo del año que viene 728 equipos y unidades de inspección financiera y 97 equipos y unidades de la inspección de aduanas. ¿qué necesitamos?. No me extiende más. Primero, ordenadores; segundo, formación; tercero, cambios normativos que nos garanticen la posibilidad de aplicar estos métodos."* En la comparecencia efectuada el día 18 de febrero de 2003 manifestó que *"el sistema se viene ya utilizando por 320 actuarios en la Agencia sobre 654 expedientes....."*.

En resumen, si consideran este método una medida principal y básica para modernizar el trabajo de la Inspección, prevista en el Plan de Modernización de la AEAT, y a pesar de haber transcurrido más de cinco años desde la aprobación del mismo, deben explicar por qué no se ha generalizado todavía su aplicación debido a la insuficiencia de medios destinados a dicho fin.

Por otro lado, sería deseable que los responsables de la AEAT, cuando hacen referencia a magnitudes, proporcionen información sobre el porcentaje que representan las mismas sobre el total. En el presente caso, manifiesta el Director de la AEAT que en febrero del año 2003 se está utilizando el MAC por 320 actuarios. Supongamos que a final del año 2003 hayan sido el doble. ¿Sobre cuántos inspectores y subinspectores: 3000, 4000,...? Proporcionar solamente el número de usuarios de un instrumento sólo induce a confusión.

Finalmente, si el Director de la Agencia quiere darnos un adecuado índice de la modernización tecnológica de la Inspección y de sus méritos sólo tiene que respondernos a dos preguntas: ¿Cuántas empresas han sido objeto en los cuatro últimos años de una auditoría profesional de sus sistemas informáticos? ¿Cuántas comprobaciones se han realizado de forma integral sobre la contabilidad informatizada de las empresas?

Como conclusión, se puede decir que ha existido un incumplimiento por parte de las autoridades de la AEAT en la dotación de medios para la Inspección prevista en el Plan de Modernización de la AEAT de 1998, a pesar de existir un mandato expreso del Congreso de los Diputados.

Consecuencia de ello es que la Inspección de Hacienda esta trabajando actualmente, después de haber transcurrido más de cinco años desde la aprobación de dicho plan, prácticamente con los mismos medios de siempre, obsoletos para luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

B) UNIDADES DE INVESTIGACIÓN.-

Actuaciones previstas en el Plan de Modernización:

"Se crearán unidades especializadas de investigación, distintas a las tradicionales de comprobación, orientadas a la detección y corrección de conductas fraudulentas de especial relevancia y al descubrimiento de nuevas formas de elusión, con atención particular a las operaciones de blanqueo de capitales, economía sumergida, fraudes asociados a operaciones de comercio intracomunitario, etc... estas unidades se crearán tanto en la Oficina Nacional de Inspección como en delegaciones concretas de la Agencia" (Pág. 41).

Aunque se han constituido Unidades de Investigación a nivel central, su trabajo no se ha traducido en los avances cualitativos anunciados:

No tenemos conocimiento de la obtención de resultados significativos en la investigación de *"nuevas formas de elusión"*.

Como consecuencia de ello no nos consta que se hayan implementado nuevos métodos de trabajo- y los consiguientes programas de inspección- en función de los resultados y experiencias obtenidos por las Unidades de Investigación.

No tenemos conocimiento de la puesta en marcha de programas específicos orientados a la represión del blanqueo de capitales.

La presencia de la AEAT en el Servicio Ejecutivo para la Represión y el Blanqueo de Capitales es puramente testimonial.

Por lo que respecta al ámbito territorial, ha sido a finales del año 2003 cuando se han constituido realmente unidades de investigación en algunas delegaciones de la AEAT.

C) APOYO DEL SERVICIO DE VIGILANCIA ADUANERA.-

Actuaciones previstas en el Plan de Modernización:

Apoyo de Vigilancia Aduanera para la economía sumergida en el IVA: *"Se están revisando de forma especial los procedimientos de control relativos al Impuesto sobre el Valor Añadido, para lo cual se elaborarán planes específicos de control en relación con las áreas de economía sumergida así como de control físico de inventarios, para cuya ejecución se contará con el apoyo del personal del Servicio de Vigilancia Aduanera" (Pág. 45)*

Los avances conseguidos a partir del apoyo del Servicio de Vigilancia Aduanera han sido muy limitados. No ha habido una decisión política suficientemente consistente para aprovechar la potencialidad de ese excelente Servicio en la lucha contra el fraude y no puede tacharse sino de sonoro fracaso la incapacidad de la Dirección de la AEAT para lograr la cobertura legislativa idónea para su actuación como una auténtica policía fiscal.

D) ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO POSTERIORES A LAS COMPROBACIONES INSPECTORAS.-

Actuaciones previstas en el Plan de Modernización:

a) Seguimiento de los efectos de las comprobaciones.- *"Se establecerán mecanismos informáticos para el seguimiento permanente del nivel de cumplimiento de los contribuyentes que hayan sido objeto de comprobación, con objeto de evaluar la repercusión de los instrumentos de control sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales".(Pág 44)*

No tenemos conocimiento de que se hayan arbitrado mecanismos para verificar la repercusión de los elementos de control en el cumplimiento voluntario de los contribuyentes comprobados. De igual forma, no tenemos conocimiento de que la AEAT evalúe los efectos inducidos en el cumplimiento voluntario de aquellos contribuyentes integrados en sectores económicos o incursos en mecanismos de fraude que han sido objeto de atención por los Servicios de Inspección. Entendemos que una organización que se pretende moderna no puede prescindir de los indicadores y de los objetivos que permitan evaluar los efectos indirectos de su acción que, por su carácter fundamentalmente disuasorio, son los verdaderamente relevantes.

Seguimiento de los expedientes en los Tribunales.- *" Se efectuará un seguimiento, por parte del Comité de Dirección de la Agencia, del destino final de las liquidaciones efectuadas por los órganos de la misma, para advertir las deficiencias o defectos de fundamentación que se estén produciendo en los expedientes que acaban siendo debatidos en los tribunales. En este punto, es necesario tener en cuenta que hasta la fecha, la Agencia Tributaria no ha efectuado un seguimiento del éxito o fracaso que sus actos liquidatorios han sufrido en vía jurisdiccional".*

Creemos que no ha existido una acción de seguimiento de los expedientes en los Tribunales:

Ni se han defendido adecuadamente en la jurisdicción contenciosa administrativa ni se ha arbitrado un *feed-back* idóneo para mejorar la argumentación y fundamentación jurídica de expedientes similares a los ya ventilados en esa jurisdicción.

En el ámbito penal no es aceptable la ausencia de protagonismo de la AEAT en los actos de instrucción necesarios para conseguir, respecto a los expedientes denunciados, la prueba suficiente para obtener un fallo favorable en el plenario. No sería difícil considerar una falta de responsabilidad el no haber logrado un Servicio Jurídico activo y eficaz para impulsar esos actos de instrucción ni la condición de policía judicial del SEVA.

De acuerdo con las consideraciones anteriores se puede afirmar que, transcurridos cinco años desde la aprobación del Plan de Modernización, en cumplimiento de lo ordenado por el Congreso de los Diputados, no se han alcanzado los objetivos que en él se habían fijado y ello explica los insuficientes resultados obtenidos en la persecución del fraude fiscal más grave y sofisticado en el período examinado.

El mandato del Congreso de los Diputados contenía la obligación de introducir modelos de control parlamentario, tales como comparecencias periódicas del presidente de la AEAT, para dar cuenta del cumplimiento de sus objetivos. Así, compareció el Sr. Costa el día 23 de junio de 1998, manifestando que *"en los primeros días de 1998 se puso en marcha un plan de modernización... que se encuentra hoy, cuatro meses después en un avanzado estado de ejecución..."*. Las desviaciones evidentes entre las previsiones del Plan de Modernización y los avances que realmente se han producido pueden explicar, probablemente que en las comparecencias posteriores efectuadas ante el Parlamento por los Directores de la AEAT, Sr. Ruiz Jarabo (14 de febrero de 2001), y Sr. Ruiz Gallud (5 de diciembre de 2001, 6 de marzo de 2002 y 18 de febrero de 2003), no se haya hecho ninguna referencia al grado de ejecución de dicho plan, a pesar de la amplitud de sus intervenciones y de la proliferación de cifras dadas en relación con otros temas.

3.- METODOS DE SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES.-

En el Plan de Modernización anteriormente mencionado se señalaban las líneas de cambio que tenía que acometer la Inspección en la selección de contribuyentes objeto de comprobación. Literalmente, se decía lo siguiente:

Potenciación de la investigación en la selección de contribuyentes.- *"Se están reforzando los mecanismos de apoyo a la selección mediante la mejora de la formación del personal que la realiza; la realización previa y sistemática de estudios sectoriales y análisis de riesgos; la toma de información planificada v la potenciación de las tareas previas de investigación."* (Pág. 45)

Control a posteriori del proceso de selección.- *"Se establecerán mecanismos de evaluación a posteriori de los resultados de los procesos de selección y de la calidad de dichos procesos."* (Pág. 45)

En relación con este tema, el Secretario de Estado, Sr. Costa, en la comparecencia efectuada en el Congreso el día 18 de febrero de 1998, se expresó en los mismos términos: *"En cualquier caso, por lo que respecta a la selección de contribuyentes, cuestión que también se suscitaba en la comisión de investigación, la selección se hará previo una serie de requisitos: la realización previa y sistemática de estudios sectoriales y análisis de riesgos en cada uno de los sectores de actividad; la toma de información planificada y la potenciación de las tareas previas de investigación; la revisión de los elementos de seguridad y equidad de los sistemas de selección para garantizar homogeneidad de trato, mediante una mayor motivación de la selección; y, finalmente, el establecimiento de mecanismos de evaluación a posteriori para conocer si las decisiones adoptadas en el proceso de selección han sido correctas valorando la eficacia del cumplimiento de los objetivos de la Agencia."*

En los últimos años, las unidades de inspección no han notado ninguna variación en los métodos utilizados para la selección de los contribuyentes objeto de comprobación. Dichos métodos han sido siempre criticados porque se basan exclusivamente en cruzar la información que consta en las bases de datos de la AEAT, información obtenida de las declaraciones efectuadas por los propios contribuyentes. Prueba de que la afirmación anterior es correcta resulta del examen de las manifestaciones realizadas por el Director General de la AEAT, Sr. Ruiz Gallud, en la comparecencia efectuada en el Congreso de los Diputados el día 18 de febrero de 2003:

"Otra segunda gran idea de mejora en el ámbito de control es la que se refiere a los sistemas de selección de contribuyentes para control. Evidentemente, la clave es tener buena información; sin buena información no podemos hacer buena selección. A la mejora de la información, de esa materia prima de la selección, contribuyen de manera decisiva las campañas especiales que se han desarrollado y que se van a seguir desarrollando durante los años 2001 y 2002. Yo destacaría dos campañas específicas de toma de información, la primera, la toma de información sobre adquisiciones, que manifiestan una especial capacidad adquisitiva, por ejemplo, la compra de viviendas de alto standing, de vehículos de turismo, de embarcaciones, de joyas, de antigüedades, de obras de arte, etcétera. En esa campaña hemos obtenido 102.000 registros o líneas de información, que se incorporan de manera permanente a las bases de datos de la agencia y que se podrán tomar como variables de cruce para futura selección de contribuyentes. La selección ya se hace teniendo en cuenta esas variables. La segunda gran campaña especial de toma de información, que se ha desarrollado en el año 2002 íntegramente, se refiere a ciertas actividades propias del verano, por ejemplo, el arrendamiento de inmuebles con ocasión de las vacaciones de verano, la titularidad de embarcaciones, la titularidad de puntos de amarre, negocios propios de la época estival. En esta segunda campaña específica de toma de información se han generado 222.000

registros o líneas de información, disponibles de manera estable en nuestras bases de datos asociadas a cada contribuyente a efectos de selección. Además de esa buena -cada vez mejor- información, buscamos la mejora de los sistemas informáticos de soporte de los cruces. Estamos ampliando el número de variables que podemos cruzar para generar listados de contribuyentes a inspeccionar. Utilizamos unos programas, que se llaman Zújar, integrales, muy mejorados, aunque también estamos buscando la aplicación directa de sistemas todavía más avanzados basados en la inteligencia artificial, en lo que se llaman redes neuronales, que se apoyan en almacenes de datos, en grandes bases de datos, data warehouses en terminología anglosajona”.

De esta forma, son las propias manifestaciones del Director General las que denotan que existe un incumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan de Modernización para la selección de contribuyentes: *realización previa y sistemática de estudios sectoriales y análisis de riesgos; la toma de información planificada y la potenciación de las tareas previas de investigación.*

Es posible considerar, así, que las campañas de obtención de información se efectúan más con fines propagandísticos que por estar dirigidas a la verdadera lucha contra el fraude en cuanto que se subrayan aspectos cuantitativos de las mismas pero se omiten las valoraciones cualitativas de los datos captados, que se encuentran indisociablemente unidas a los estudios sectoriales y análisis de riesgos, que no se realizan .

Así, la primera de las campañas a las que hace referencia el Director General se enmarca dentro del plan de descubrimiento de dinero oculto con motivo de la conversión al euro que, con gran despliegue mediático, se llevó a cabo a finales de 2001 y principios de 2002.

La vacuidad de la información obtenida resulta manifiesta si se considera que la adquisición de viviendas de alto *standing*, embarcaciones, antigüedades, joyas y turismos de lujo, cuando se trata de las manifestaciones típicas del blanqueo de capitales -que son las que deben de interesar desde la perspectiva de la acción inspectora- no son ajenas a negocios jurídicos realizados en el marco de estructuras propias de la llamada planificación fiscal internacional y de la utilización de paraísos fiscales, de tal forma que la utilización de datos de esa naturaleza para el proceso de selección fiscal, sin una estrategia clara y contrastada de lucha contra los esquemas fraudulentos de ese tipo de planificación fiscal , es absolutamente estéril.

Por ello debería de preguntarse a la dirección de la AEAT, a la vista del resultado de sus actuaciones, cuántas viviendas de alto *standing* y yates han sido adquiridos, por ejemplo, a nombre de compañías holandesas, portuguesas o irlandesas propiedad de otras domiciliadas en paraísos fiscales, qué procedimientos se han desarrollado para identificar a sus

verdaderos propietarios y qué regularizaciones se han practicado en esa materia. También habría de preguntarse a la dirección de la AEAT, según sus datos, cuántas viviendas de alto *standing* o yates adquiridos por ciudadanos perfectamente identificados han sido financiados con dinero no declarado fiscalmente.

Pues bien, creemos que la esterilidad de esa información ha quedado perfectamente contrastada con los datos facilitados por el Banco de España (publicado en "El País Negocios" el 7 de diciembre de 2003):

El volumen de dinero efectivo en circulación alcanzó en España en el primer semestre de 2003 la cifra record de 56.000 millones de euros, cifra que prácticamente triplica el volumen del ahorro colocado en activos de renta fija y que viene a suponer aproximadamente el 10 % del PIB, mientras en la zona euro este porcentaje se sitúa en el entorno del 5 %. Además, se ha de destacar que el mayor volumen de este efectivo en circulación corresponde al representado por billetes de 500 euros, desconocidos para la mayor parte de los ciudadanos, pues habría un total de 43 millones (21.331 millones de euros) frente a 390 millones de billetes de 50 euros (19.940 millones). Por otro lado, analizando la evolución de esta magnitud, se observa que, si bien se produjo un descenso a finales de 2001 y principios de 2002, la recuperación ha sido espectacular hasta superar en el primer semestre de 2003 las cifras, que ya venían siendo progresivamente crecientes, de los años anteriores a la conversión.

Puesto que la causa que explica estos datos, y así lo reconocen los expertos consultados a los que cita el propio artículo, no es otra que la acumulación de efectivo que procede de la economía sumergida, cabría preguntarse si la puesta en marcha de planes que solamente buscan un efecto publicitario no es ya no solo inocua, sino contraproducente, por conseguir que los defraudadores pierdan, a medio plazo, el respeto a unas actuaciones de control de la AEAT que nunca les alcanzan de forma efectiva. También deberíamos preguntarnos si no debería medirse la eficacia de la AEAT en la lucha contra el fraude fiscal por la evolución de éste, medido con estudios serios y periódicos acompañados de otros indicadores como los que aquí se exponen, y no con cataratas, más o menos espectaculares, de datos sobre el número de actuaciones llevadas a cabo sin tener en cuenta la eficacia de las mismas que, en este caso y por lo visto, ha sido nula.

Algo similar puede decirse del otro plan al que hace referencia el Director General, el de toma de información relativa a ciertas actividades propias del verano. Manifiesta en su comparecencia que "Se han generado 222.000 registros o líneas de información", pero ¿para qué han servido? ¿qué información se ha obtenido de la que no se dispusiera ya anteriormente? ¿qué volumen y tipología de fraude se ha descubierto y qué actuaciones se han puesto en marcha para atajarlo? Porque,

abundando en lo anterior, si los contribuyentes visitados que no cumplen fielmente sus obligaciones fiscales no perciben una actuación posterior en consecuencia van a tener más incentivos para seguir incumpliendo o, si se quiere, menos temor a las consecuencias de tales incumplimientos.

Debería preguntarse a la AEAT sobre el número de contribuyentes seleccionados en base a dichas campañas de obtención de información y los regularizados, con expresión de las deudas por actas y del cobro efectivo de las mismas.

Como conclusión, se puede decir que, en relación con los métodos de selección de contribuyentes, existe una divergencia total entre los requisitos que establecía el Plan de Modernización y los sistemas de selección utilizados en los ejercicios 1999 a 2002, incumpléndose también en este aspecto lo ordenado por el Congreso de los Diputados. Hay que hacer otra vez mención a que han transcurrido más de cinco años desde la aprobación de dicho Plan. Se constata que en la selección de contribuyentes se utiliza fundamental y casi exclusivamente la información existente en las bases de datos de la Agencia Tributaria, como se ha hecho siempre, y se pone como ejemplo de eficacia unos planes de obtención de información de dudosa efectividad en la lucha contra el verdadero fraude fiscal y que han sido duramente criticados por los Inspectores.

4.- PLANES DE INSPECCION DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

En el Plan de Modernización de la AEAT se hacía referencia a la aprobación de un Programa Director del Control Tributario para el período 1999-2002. Según se expresa en este documento, *" el contenido del Programa Director se concreta en un conjunto de grandes líneas estratégicas de actuación, deducidas de dos grupos de presupuestos. De un lado y como primer conjunto de premisas, se realiza un análisis del escenario del fraude al que deberá enfrentarse la Agencia Tributaria en los próximos años."*

Por otro lado, los Planes Generales de Control Tributario de cada uno de los años 1999 a 2002, aprobados mediante Resolución de la Presidencia de la Agencia y publicados en el BOE, son " la plasmación táctica para dicho periodo de las líneas estratégicas contenidas en el Programa Director".

En el Programa Director del Control Tributario 1999-2002 se analizan las formas e instrumentos del fraude fiscal, objeto de la actividad de control que tiene que realizar la AEAT, resaltándose a continuación los que pueden considerarse correspondientes a fraudes más sofisticados:

Economía oculta de doble origen: actividades lícitas o ilícitas.
Ocultación de operaciones y ventas ocultas

Utilización de personas interpuestas.

Utilización fraudulenta de la innovación financiera

Fraudes que tienen su origen en los sistemas objetivos de determinación de rendimientos

Operaciones a través de paraísos fiscales y territorios de fiscalidad privilegiada: apertura de cuentas bancarias, constitución de sociedades pantalla, transacciones económicas, etc.

Vamos a analizar a continuación si las actuaciones de la Inspección se han dirigido a la lucha contra el fraude en las áreas de riesgo fiscal mencionadas en los documentos anteriores.

Examinamos en primer lugar el contenido del Plan General de Control Tributario del año 1999. Se establece en el mismo que las actuaciones a desarrollar en ese año por el área de Inspección Financiera y Tributaria se dirigirán, en especial, a los siguientes ámbitos y áreas de riesgo fiscal:

Sectores sobre los que la Agencia viene desarrollando actuaciones en los últimos años, respecto de los cuales se ha constatado la necesidad del control y la eficacia de aquellas. Se corresponden con grupos de programas tales como "Sector Inmobiliario-Construcción", "Profesionales", "Sector Financiero-Valores Mobiliarios", "Sociedades-Socios" y "Devoluciones".

Comprobación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Fraude vinculado a operaciones de comercio exterior.

Actividades y operaciones ocultas.

Deslocalización de sujetos pasivos

Paraísos fiscales.

Blanqueo de capitales.

Actualización de balances.

En los documentos correspondientes al Plan General de Control Tributario de cada uno de los años siguientes, 2000, 2001 y 2002, se reflejan, salvo alguna diferencia puntual, las mismas áreas de riesgo fiscal que las detalladas anteriormente en el Plan de 1999.

Del análisis de los documentos anteriores se destaca, por su importancia, el apartado relativo a sectores sobre los que la Agencia viene desarrollando actuaciones en los últimos años, y que figura en los planes de todos los años. Podría tener sentido que en el primer año de vigencia del Programa Director, año 1999, se continuara la comprobación de los planes que estaban en marcha, pero en modo alguno se justifica que se haya seguido así en los cuatro años de duración de dicho Programa. Así pues, se debería preguntar a la AEAT en qué medida ha actuado la Inspección en las áreas de riesgo fiscal que se reflejaban en el Programa Director del Control Tributario 1999-2002 que se han enumerado anteriormente. Como muestra, vamos a analizar dos de las áreas de riesgo fiscal incluidas en dicho Programa Director: la utilización de

paraísos fiscales y la utilización fraudulenta de la innovación financiera, en especial, las figuras de las SIM-SIMCAV.

En relación con los paraísos fiscales, ha figurado en los Planes de Control Tributario de cada año, aprobados por resolución de la AEAT y publicados en el BOE, que la Inspección de Hacienda iba a efectuar actuaciones en todos los años, desde 1998 a 2002, dirigidas al fraude fiscal mediante la utilización de paraísos fiscales. Sin embargo, la mayoría de los inspectores desconocen que realmente se hayan realizado estas actuaciones. Debería preguntarse a la AEAT cuántos contribuyentes han sido seleccionados, cuántos cargados y cuántos regularizados por fraude o denunciados por presunto delito contra la Hacienda Pública relacionados con paraísos fiscales, del total de actuaciones realizadas en España en los años 1999 a 2002.

En relación con la utilización indebida de las SIM-SIMCAV, se señalaba en el documento sobre LA SITUACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL: DIAGNOSTICO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA que la existencia de *"manipulaciones que se hacen en algunas IIC y la neutralidad en el tratamiento fiscal del ahorro aconsejan replantarse el actual régimen. Más todavía si se conoce por los responsables del Ministerio, de la AEAT y de la CNMV que en muchas SIM y SIMCAV se manipulan las condiciones que les permiten acceder a ese régimen especial, precisamente porque se trata de patrimonios controlados por unas pocas familias: no se cumplen los requisitos de partícipes mínimo, de frecuencia y profundidad de cotización, etc, y, además, se están manipulando descaradamente los valores de cotización de manera que están muy por debajo de los valores liquidativos (verdaderos indicadores del valor real) para reducir al máximo la tributación en varios impuestos"*.

En relación con las utilización indebida de las SIM-SIMCAV y las actuaciones efectuadas, hay que señalar que en los últimos años se han efectuado investigaciones en algunas dependencias de Inspección, pero no han dado lugar a actuaciones de comprobación de forma generalizada. Debería preguntarse a la AEAT a qué obedece la parálisis en una cuestión como ésta, que figuraba en el Programa Director del Control Tributario 1999-2002 ("empleo de Instituciones de Inversión Colectiva para la gestión irregular de patrimonios personales") y que los propios medios de comunicación han recogido reiteradamente el uso fraudulento que se hace de estas sociedades.

Asimismo, la mayoría del colectivo de Inspectores desconoce que se hayan hecho comprobaciones e investigaciones durante estos últimos años en las demás áreas de riesgo fiscal señaladas en el Programa Director del Control Tributario para los años 1999-2002 , por lo que si se ha hecho algo lo ha sido con carácter residual en relación con el total de actuaciones. Prueba de ello es el contenido de la carta dirigida en mayo

del año 2003 por los Inspectores de Hacienda de Barcelona al Ministro de Hacienda, en la que se decía:

"-En los últimos años se ha observado un progresivo abandono de las actuaciones de investigación tendentes a descubrir actividades ocultas y de economía sumergida.

-Paralelamente, se observa que los esfuerzos de la Inspección se centran cada día más en comprobar al grupo de contribuyentes que cumplen en mayor medida con sus obligaciones tributarias. Este grupo, formado por trabajadores asalariados y pequeñas y medianas empresas, se ve así sometido a una presión por parte de la Inspección de Hacienda muy superior a la que se ajustaría a sus verdaderos factores de riesgo fiscal.

-Se constata la absoluta falta de interés por la investigación y persecución de las verdaderas tramas de fraude organizado y blanqueo de dinero cuyos resultados no pueden visualizarse fácilmente en el más corto plazo. Lo mismo ocurre con el denominado por algunos fraude cualificado que, en ocasiones, no esconde más que una sofisticada forma de evasión fiscal de la que gozan los más poderosos".

Debería preguntarse a la dirección de la AEAT si después del escrito de los inspectores de Barcelona se ha tomado alguna iniciativa.

Si no se lucha contra el fraude sofisticado, necesariamente hay que preguntarse ¿a qué se dedica la Inspección?, ¿A quién se le hacen las actas?. Aunque en la carta de los Inspectores de Barcelona creemos que se contestan dichas preguntas, vamos a citar, no obstante, algunos planes de inspección específicos elaborados por la dirección de la AEAT en los últimos años. En particular, se han hecho planes de decalaje (sancionar a los que ingresan voluntariamente en el 4 trimestre lo de los trimestres anteriores), plan de retenciones (para comprobar las retenciones mal calculadas con la entrada en vigor de la Ley 40/1998, finalmente abandonado) y planes de verano (consistente en comprobar obligaciones formales de los locales de verano y obtención de información de puertos). Todos ellos suponen en número muchas actuaciones, pero que desde luego no parecen dirigidas a descubrir el fraude.

Un ejemplo reciente de actuación inadecuada para la lucha contra el fraude son los llamados *planes especiales*, propagados a bombo y platillo por la dirección de la AEAT, como el *plan* inmobiliario del año 2003. Los Inspectores de Hacienda han rechazado muy mayoritariamente la participación en este plan especial por carecer completamente de contenido concreto a pesar del esfuerzo mediático, que no de otra clase, del Director de la AEAT.

Como conclusión, se puede decir que las actuaciones de la Inspección no se han dirigido de forma mayoritaria a las áreas de riesgo fiscal

contempladas en el Programa Director del Control Tributario 1999-2002, en las que se manifiesta el fraude fiscal de una forma más fuerte y más sofisticada: actividades y operaciones ocultas, deslocalización de sujetos pasivos, paraísos fiscales y aquellas respecto de las que es necesario dedicar un especial esfuerzo al desarrollo y aplicación de técnicas de investigación. Al contrario, la Inspección ha venido continuando con las actuaciones que tradicionalmente estaba haciendo antes de la aprobación de dicho programa, llegándose a la misma situación que se ha señalado en relación con los otros temas, modernización de la inspección y selección de contribuyentes, y es una discrepancia total entre lo que se refleja en las normas y lo que realmente se hace.

5.- DIFERENCIAS DE OPINION SOBRE EL FRAUDE FISCAL

Diferencias de opinión sobre el nivel de fraude.

En el documento sobre "LA SITUACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL: DIAGNOSTICO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA", se decía que :

"Nuestra visión contrasta con el triunfalismo con el que la dirección de la Agencia Tributaria y los responsables políticos de la administración Tributaria se dirigen a la sociedad a través de los medios de comunicación y en sus ocasionales rendiciones de cuentas ante el Parlamento. Un triunfalismo en el cual las cifras del número de comprobaciones efectuadas y, sobre todo, del fraude descubierto son presentadas de forma un tanto propagandística, sin explicar los criterios con los que se confeccionan. Así, la deuda supuestamente liquidada, a ser posible siempre mayor que el año anterior, no se corresponde con la gestión recaudatoria. Nunca se tienen presentes el volumen de expedientes pendientes de ejecución ni se informa de las liquidaciones que los Tribunales finalmente anulan. Nunca se sabe cuanto se recauda efectivamente por expedientes de inspección y se da una cifra entusiasta de expedientes enviados a los Tribunales por delito fiscal en claro contraste con el estancamiento del número de sentencias."

Otras opiniones diferentes a la expresada por la dirección de la AEAT y por los Inspectores son las siguientes:

De los ciudadanos.

Según encuesta del CIS de julio de 2002, el 74% de los ciudadanos encuestados consideran que en España los impuestos no se pagan con justicia y el 79,6% creen que existe mucho o bastante fraude; el 47 % cree que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos en la lucha contra el fraude frente al 41 % que cree lo contrario y, por último, el 63,8% cree que el fraude es igual o mayor que hace 5 años, frente al 18,5% que cree que es menor".

En términos y porcentajes parecidos se han expresado los ciudadanos en la encuesta realizada en julio de 2003, si bien los datos no han sido publicados.

b) De organismos y expertos independientes.

Según un trabajo publicado por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda la economía sumergida se sitúa en el 21% del PIB. (Cinco Días 4-08-03).

Según un estudio realizado por expertos independientes para la Comisión Europea, la economía sumergida supone un 20% del PIB español. (Cinco Días 01-03-2002).

Empresas consultoras especializadas en retribuciones a directivos estiman que hay en España entre 400.000 y 500.000 directivos que ingresan por encima de los 72.000 euros, según publica "elnuevolunes.com" (5-11-03), cuando las estadísticas del impuesto dicen que sólo son 180.000 contribuyentes en total.

c) Del Consejo para la Defensa de los Contribuyentes. El Presidente de dicho Organismo ha dicho en un artículo publicado que "*el dinero negro está alcanzando en España límites alarmantes*" indicando que "*la economía sumergida alcanza, según las estadísticas más conocidas entre el 20 y el 23 % del PIB*" (El País, 8 de octubre de 2003).

Pero al margen de las cifras, siempre discutibles, lo importante es el convencimiento general, al menos el nuestro, de que el fraude sigue siendo el gran punto negro de nuestro sistema fiscal, por más que las autoridades se nieguen a reconocerlo.

La contestación de la dirección de la AEAT a la situación descrita en el documento aprobado por la XIII Asamblea General de Inspectores de Hacienda del Estado, y a las propuestas efectuadas en el mismo, se ha efectuado a través de los medios de comunicación, descalificándolo y manifestando, al mismo tiempo, que la lucha contra el fraude ha aumentado, ya que los resultados conjuntos de Inspección y Gestión han mejorado más de un 15% hasta el 30 de septiembre de 2003 respecto del mismo periodo de 2002; los resultados de Aduanas superan el 20% de crecimiento, y el cobro en ejecutiva el 15%. (El País, 26-10-2003).

Para tratar de esclarecer qué ocurre realmente en relación con las discrepancias de cifras y resultados en la lucha contra el fraude fiscal, vamos a partir nuevamente de los documentos que deben establecer el marco de las actuaciones de la AEAT.

Importancia de las actuaciones de la Inspección dentro de la AEAT.

En los apartados anteriores se ha examinado el contenido del Plan de Modernización de la AEAT de 1998, del Programa Director del Control Tributario para el período 1999-2002 y del Plan General de Control

Tributario de los años 1999 a 2002. En dichos documentos se fijan las directrices de la actuación de la AEAT, correspondiendo la determinación de las magnitudes cuantitativas que se prevé alcanzar como resultado de las actuaciones realizadas en el año al denominado Plan de Objetivos de la AEAT de cada año. Así, en el correspondiente al año 2000 se dice que *“El Plan de Objetivos para el año 2000 constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la Agencia Tributaria se propone alcanzar durante el presente año, clasificados por áreas de actividad.”*

Los objetivos de la AEAT de cada año se estructuran en tres grupos:

Generales: importe de la recaudación líquida

De asistencia y mejora de las relaciones con los ciudadanos, con 13 indicadores diferentes, figurando entre ellos, por ejemplo, la atención telefónica y los accesos a la página web de la AEAT

De control del cumplimiento tributario, con dos indicadores: los resultados de la actividad de control de la AEAT y la recuperación de deuda.

En relación con los resultados de la actividad de control se argumenta por la Dirección de la AEAT la necesidad de fijar una única cifra de descubrimiento de fraude conjuntamente para las áreas de Gestión Tributaria, Inspección y Aduanas, en base a que resulta inapropiado distinguir la actividad de control de la Agencia por Departamentos o áreas funcionales por las siguientes razones, según consta en el documento del año 1999:

“Las rigideces que ello introduce en la realización de las actuaciones que son propias de la AEAT.

La diferenciación de indicadores puede generar una competencia indeseable entre áreas funcionales.

Desde el punto de vista gestor carece de sentido fijar objetivos separados a los Departamentos de la AEAT que desarrollan tareas de control de similar naturaleza”.

Los razonamientos anteriores encajan difícilmente en la estructura organizativa de la AEAT, ya que, hasta ahora, las funciones principales atribuidas a Gestión y a Inspección eran diferentes, y la Inspección Financiera y la de Aduanas tienen atribuidas competencias de comprobación para impuestos diferentes, destacando también la particularidad de algunas actuaciones de Aduanas, como puede ser el contrabando o el tráfico de estupefacientes. Ahora resulta que todos efectúan tareas de control, lo cual puede ser muy conveniente para poder presentar unas estadísticas de actuaciones de control de forma global.

Hay que resaltar que en Gestión, mediante la utilización de los potentes medios informáticos de que dispone la AEAT, cualquier incumplimiento de los contribuyentes con rentas controladas (fundamentalmente trabajadores, pensionistas y otras rentas de poca importancia) es detectado de inmediato. Resulta sencillo realizar campañas masivas de

requerimientos por discrepancias en estas rentas y efectuar liquidaciones según se necesiten para incrementar la deuda descubierta "por actuaciones de control". Consideramos que si bien hay que luchar contra todo tipo de fraude, por lo que las actuaciones de Gestión son correctas desde este punto de vista, *debería examinarse si la AEAT actúa de acuerdo con los principios que deben regir la actuación de cualquier Administración Pública al dedicar los potentes medios informáticos, y los medios personales necesarios, para detectar este tipo de incumplimientos, cuando, por otro lado, no se están poniendo los medios necesarios para detectar los incumplimientos más graves, como se ha puesto de manifiesto anteriormente.*

Los objetivos conjuntos de control es una muestra más de la poca importancia que se le ha dado en los últimos años a la Inspección en el conjunto de la AEAT. En todos los documentos que se han mencionado, reguladores de las actuaciones de la AEAT, se constata que han desaparecido las actuaciones de comprobación inspectora o de la Inspección, quedando encuadradas dentro de lo que ahora se denominan actuaciones de control. La percepción que tienen muchos inspectores es que la desaparición del concepto INSPECCION, según la terminología utilizada actualmente por la dirección de la AEAT, no es una cuestión semántica, sino que es una muestra más en el camino hacia una desaparición real, o una difusión o confusión, de la Inspección como órgano de actuación. En esta línea hay que destacar el concepto de inspección que figura en la nueva Ley General Tributaria, " *La inspección tributaria consiste en el ejercicio de las funciones administrativas dirigidas a*". No se llega abiertamente a dicha situación por el efecto anuncio que tendría en los contribuyentes que habitualmente pagan los impuestos, los más controlados, que podrían dejar de pagar; sin embargo, poco le preocuparía a los que utilizan fraudes sofisticados, ya que con los planes de inspección actuales no tienen mucho que temer. Algunos directivos de la AEAT han manifestado que ahora no está de moda perseguir el fraude fiscal, ya que lo que hay que hacer es mejorar la atención al contribuyente y bajar los tipos impositivos, ya que con ello disminuye el fraude fiscal. La afirmación de que con la simple rebaja de impuestos se reduce el fraude fiscal recuerda mucho a la línea de pensamiento de aquél que propone talar los bosques para evitar que se quemem.

Resultados de la lucha contra el fraude.

Llegados a este punto, es posible entender por qué los responsables de la AEAT y el resto de colectivos (ciudadanos, inspectores, expertos independientes, etc...) mantienen valoraciones tan discrepantes de los resultados de la lucha contra el fraude.

Cuando los responsables de la AEAT hablan de cifras de descubrimiento del fraude, se están refiriendo al objetivo de control, en el que se incluyen las actuaciones de Gestión, Inspección y Aduanas. Dichas cifras se

trasladan a los medios de comunicación, procurando la máxima difusión posible, con cierta periodicidad y con titulares espectaculares, como los que se transcriben a continuación, a título de ejemplo:

En relación con las cifras de descubrimiento de fraude en cada año

Año 2000. Hacienda detecta 1,5 billones de fraude fiscal, un 40% más que el año pasado. Cinco Días 6-12-2001.

Año 2001. Hacienda detecta un tercio más de fraude por blanqueo de capitales. Cinco Días 08-02-2002

Año 2002. Hacienda detecta seis veces más fraude en las empresas medianas. Cinco Días 19-02-2003

Año 2003. La detección de fraude ha crecido un 18.95% entre enero y agosto de este año con respecto al mismo período de 2002, hasta los 8.517 millones de euros". (El País, 9 de octubre de 2003).

Año 2004. Hacienda prevé descubrir fraude por valor de 10.500 millones, un 13% más. Cinco Días 02-10-2003.

Sobre el fraude en determinados sectores o grupos de contribuyentes.

"Hacienda cerca a los defraudadores". El País 06-06-2003

"Hacienda sigue la pista a más de 100.000 contribuyentes en busca de dinero negro" Cinco Días 31-01-2003

Hacienda vigila las transacciones con oro para evitar fraude en el pago del IVA . El País.

Hacienda vigilará los negocios fraccionados para eludir al fisco. Cinco Días 18-02-2003.

En relación con el plan especial del sector inmobiliario.

"Hacienda investigará las ventas de pisos para combatir el fraude en las escrituras". Expansión 26-2-2003.

"Hacienda lanza una ofensiva contra el fraude oculto en el sector inmobiliario". Expansión 21-5-2003.

"Hacienda pone la lupa sobre los pisos". El Periódico 3-6-2003.

"La Agencia Tributaria pondrá en marcha un plan especial contra el fraude inmobiliario". La Razón 18-6-2003.

Como se ha dicho anteriormente, estas cifras se refieren al conjunto de lo que la AEAT llama actuaciones de control: Gestión, Inspección, Aduanas. Si se profundiza en el contenido de las comparecencias de los Directores de la AEAT en el Congreso, reflejado ampliamente en los medios de comunicación, se puede comprobar lo siguiente:

Con los datos numéricos que se aportan, los objetivos de lucha contra el fraude siempre se han cumplido. Pero la información que se suministra se refiere siempre a cifras de número de contribuyentes y deuda tributaria, de forma global.

En cada año se hace referencia a algún resultado que destaca. Por ejemplo, en el año 2002 (comparecencia de 18/02/2003) el director de la AEAT manifiesta que " *Les diré, por ejemplo, que la deuda instruida en el ámbito regional para empresas que tienen volumen de facturación de más de 6 millones de euros, 1000 millones de pesetas, ha crecido en un 52 por ciento entre 2001 y 2002. A la vez que se trabaja sobre ese fraude de mayor nivel...*". En el resto de años no se hace referencia al fraude detectado en este tipo de empresas.

No se sigue todos los años una línea uniforme de información. Así, en unos años se da información sobre expedientes de delito (año 2002) y en otros no (año 2001).

Por último, unas cifras estadísticas brillantes no reflejan una lucha contra el fraude eficaz, ya que, por ejemplo, si en la comprobación de un contribuyente se levanta un acta de millones de euros, es posible que quede cumplido el objetivo de toda una región, aunque el motivo del acta sea regularizar cuestiones de imputación temporal, que el contribuyente recuperará en los años siguientes. Como se señalaba en el documento aprobado en el Congreso de Inspectores:

"Los actuales objetivos incentivan alcanzar una determinada cifra de comprobaciones efectuadas y de deuda instruida sin una adecuada ponderación de la calidad del trabajo realizado. Se está impulsando a los servicios de inspección a regularizar las manifestaciones más visibles de los incumplimientos tributarios compensando los resultados de una actuación superficial con un mayor número de contribuyentes comprobados. Pero una acción de esta naturaleza está consolidando en la práctica el fraude fiscal. El contribuyente que percibe que la Inspección no descubre sus incumplimientos persiste en su conducta. Finalmente, estos objetivos parecen olvidar que una parte importante de las estrategias de defraudación que se instrumentan aparecen orientadas a eludir el pago de las actas instruidas mediante el vaciamiento patrimonial del sujeto comprobado."

Abundando en lo que ya hemos dicho anteriormente, la eficacia de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal solamente podría venir medida por la evolución de dicho fraude en España. Frente a las deudas tributarias dejadas de ingresar, las descubiertas y efectivamente ingresadas con motivo de las labores de control de la AEAT siempre serán porcentualmente muy pequeñas, de manera que lo verdaderamente importante sería lograr, como efecto inducido, una mejora perceptible en el cumplimiento voluntario y esta mejora o, por lo que parece, empeoramiento, solamente podría detectarse si se realizan estudios periódicos, con criterios homogéneos, sobre el montante y la evolución de las cifras que alcanza el fraude fiscal en España. Tal vez no se hacen porque, a la luz de los datos que facilitan otras instituciones, sus resultados serían concluyentes.

Las autoridades fiscales, en conclusión, no transmiten verazmente la situación de la lucha contra el fraude ni al Congreso de los Diputados en sus comparecencias anuales, ni a la sociedad, publicando en los medios de comunicación titulares de prensa espectaculares sobre éxitos en la lucha contra el fraude que contrastan dramáticamente con la realidad.

La táctica de publicar en el BOE al principio de cada año los sectores de mayor riesgo fiscal, sobre los que luego realmente no se actúa, y de proporcionar cifras estadísticas sobre la deuda descubierta en ese año, siempre mayor que la de año anterior, simplemente persigue transmitir a los ciudadanos que dichos resultados proceden de la lucha contra las grandes bolsas de fraude, cuando realmente no es así.

APIFE no quiere entrar en una guerra de cifras, pero también advierte que no admitirá más la descarada manipulación de la realidad aprovechándose del desconocimiento de la opinión pública y del silencio de quienes saben la realidad de la sistemática ocultación de los datos no favorables como, por ejemplo, las cifras reales de recaudación de actas o la hinchazón artificiosa de los datos de delitos de naturaleza fiscal.

6.- OTRAS CONSIDERACIONES.

Se exponen a continuación otras circunstancias que los inspectores creemos que influyen negativamente en la lucha contra el fraude.

Burocratización de la AEAT y de la Inspección.

En los últimos años estamos asistiendo a una imparable burocratización de la AEAT mientras se abandona a su suerte a quienes realizan actuaciones directas, que carecen de apoyo suficiente en su trabajo. La multiplicación de los puestos *directivos* provistos por el sistema de libre designación (que ya alcanza el 50% de los puestos) cuyo objeto, normalmente intangible, es la tramitación, coordinación, apoyo,... resulta inexplicable. Esta burocratización debe ser denunciada, pues hipoteca gravemente el futuro de las funciones que son propias de nuestra organización. Puede afirmarse sin margen de error que cada vez se trabaja menos en la lucha contra el fraude. La realidad denunciada nos desprestigia abiertamente a la vez que desplaza parte importante de los valiosos recursos disponibles a tareas inútiles, cuyo verdadero contenido desconocen en ocasiones los propios funcionarios, son ajenas a los fines de la AEAT y restan esfuerzos en la lucha contra el fraude.

Paralelamente a esta burocratización de la estructura de la AEAT asistimos también a una burocratización del trabajo diario de los funcionarios que se traduce en la multiplicación de trámites, controles, instrucciones, notas, etc. El origen de este aumento del papeleo y las rutinas es múltiple y no puede separarse de lo anterior. Así, el afán de los *nuevos directivos* por implantar todo tipo de variables medibles y trasladables a gráficas de toda

índole obliga al funcionario a dejar constancia, preferiblemente informática, de cada paso que da. Esta circunstancia deteriora con el tiempo la calidad del trabajo diario, de forma que el funcionario acaba percibiendo que lo que hace lo debe hacer para la constancia que de ello queda en una herramienta informática.

Provisión de puestos de trabajo mediante libre designación.-

Es una sensación por todos compartida que el número de puestos de libre designación (más del 50% del total) es excesivo y no se justifica con la realidad de los puestos de trabajo. Estos puestos deberían limitarse al máximo, siendo sustituidos por puestos de concurso donde las abandonadas reglas constitucionales de mérito y capacidad recobraran su protagonismo frente a las hoy imperantes de amistad y conocimiento personal. Carece de sentido y conculca lo previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública el que en algunos Departamentos prácticamente todos los puestos sean de libre designación, desde el jefe de dependencia al jefe de unidad.

La proliferación de los puestos de libre designación tiende a politizar el funcionamiento de la AEAT al tiempo que limita sin causa la independencia e iniciativa de sus funcionarios. En este sentido, a nadie se le escapa que por las especiales características de nuestro trabajo, la independencia de los inspectores, aún dentro de una estructura jerárquica, es un valor que debe defenderse como garante de la efectividad de los principios de igualdad y justicia tributarias.

Pérdida de independencia y autonomía de la AEAT.

En los últimos años se han producido una serie de circunstancias y de reformas legislativas que han mermado la independencia de la AEAT.

En primer lugar, resaltamos la poca consideración profesional que tienen actualmente los inspectores dentro de la AEAT, denunciada reiteradamente a las diferentes autoridades tributarias, incluido el Ministro de Hacienda. Un ejemplo de dicha situación se ha puesto de manifiesto recientemente en relación con la nueva Ley General Tributaria, ya que se solicitó opinión sobre su contenido a diferentes profesionales y colectivos, pero no a los Inspectores de Hacienda, que somos los que tenemos que aplicar posteriormente dicha norma. Debería preguntarse a la AEAT sobre cuántos inspectores con funciones inspectoras han sido consultados y por qué no se ha contado con las asociaciones profesionales. Quizás el motivo de todo sea la procedencia de los tres últimos presidentes de la AEAT del sector privado de la asesoría fiscal.

En segundo lugar, se han producido recientemente modificaciones importantes, que restan autonomía a la actuación de la AEAT. En la Ley de

Acompañamiento de 2002 se aprobó que las modificaciones del presupuesto de la AEAT tienen que ser autorizadas por el Ministro de Hacienda, y por otro lado, se ha reducido el porcentaje de participación de la AEAT en los actos de liquidación, principal fuente de financiación, del 18% al 5%. Así pues, la carencia de medios denunciada no es producto de una ausencia objetiva de recursos, ya que si estos son insuficientes es porque se ha aprobado una importantísima reducción del presupuesto de ingresos de la AEAT. Esto es una prueba más de la afirmación de que la situación actual se debe a que las autoridades fiscales no se esfuerzan lo suficiente en la lucha contra el fraude.

En julio de 1999, el Sr. Costa, Secretario de Estado de Hacienda, remitió a los grupos parlamentarios el proyecto de ley que regulaba el Estatuto de la Agencia Tributaria. Sería deseable que se aprobara cuanto antes dicha norma y que su contenido diera solución a todos los problemas que venimos denunciando de forma reiterada en los últimos años y ante todas las autoridades tributarias.

7.- CONCLUSIONES

Las graves carencias observadas en la lucha contra el fraude sólo pueden explicarse por la demostrada ausencia de la voluntad política para hacer más eficaz la lucha contra la principal lacra de cualquier sistema fiscal, la que más desigualdad, injusticia e incluso ineficiencia provoca.

Las autoridades fiscales no han cumplido con la obligación de modernizar la Inspección de Hacienda, dotándola de los medios necesarios. Tampoco han actuado de forma especialmente eficaz y decidida en las áreas o sectores donde se produce el fraude más grave y sofisticado.

En definitiva, se han incumplido ostensiblemente los principios y reglas que habían de presidir las actuaciones de la AEAT, aprobadas y publicadas oficialmente en cumplimiento del mandato expreso dado por el Congreso de los Diputados en el año 1997.

La responsabilidad comprometida de los Inspectores de Hacienda del Estado es la que nos obliga a denunciar las carencias de la lucha contra el fraude y las dificultades que es necesario enfrentar para desarrollar un trabajo de calidad, superando la tentación del desánimo ante la realidad que se percibe tras la propaganda.

La convicción, forjada en nuestra experiencia diaria y acumulada de muchos años, de que se debe y se puede superar la situación actual nos lleva a insistir en el debate con las autoridades fiscales de los contenidos del presente documento redactado como desarrollo del aprobado por la XIII Asamblea General de Inspectores de Hacienda del Estado, ignorando las descalificaciones ligeras del Director de la AEAT, en la seguridad de que las propuestas que en ellos se desgranarían contribuirían a mejorar los

resultados de la lucha contra el fraude fiscal y la consecución de sus fines más nobles: desanimar a quienes no son solidarios con sus conciudadanos y fortalecer el espíritu cívico de la gran mayoría que atiende adecuadamente el sostenimiento de las cargas públicas.

Para más información

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado

Departamento de Comunicación

Tel. 91 5500204

Email: inspectoresdehacienda@silviaalbert.com